

Konsekvensutredning avseende förslag till Skolverkets föreskrifter om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning

Innehållet i konsekvensutredningen utgår från förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

1. Sammanfattning

I denna konsekvensutredning redovisar Skolverket förslag till nya föreskrifter som ska ersätta Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2016:12) om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning. Förslaget om nya föreskrifter görs mot bakgrund av att någon översyn av nämnda föreskrifter inte har gjorts sedan lag (2016:145) om yrkeskvalifikationer (yrkeskvalifikationslagen) och förordning (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer (yrkeskvalifikationsförordningen) trädde i kraft 2016.

Skolverket har kommit fram till att gällande föreskrifter behöver upphävas och ersättas av nya föreskrifter för att bättre stämma överens med nationella och EU-rättsliga krav. De förslag som analyseras i denna konsekvensutredning syftar därför till att harmonisera med överordnad reglering samt säkerställa att en sökande med yrkeskvalifikationer eller utbildning från ett annat land än Sverige har nödvändiga kunskaper och kompetenser för att motsvara en nationell behörighetsgivande utbildning som lärare eller förskollärare.

Under avsnitt 4 redovisas Skolverkets förslag till nya föreskrifter. Skolverket föreslår vissa redaktionella ändringar i förhållande till de föreskrifter som ska upphävas samt nya förslag avseende genomförandet av anpassningsperiod och kompletterande insatser och hur detta ska intygas. Skolverket föreslår vidare att det i bilagan till föreskrifterna anges nya kriterier för kunskaper och färdigheter som är grundläggande för utövandet av lärar- och förskolläraryrken i Sverige och som därmed utgör utgångspunkten för om en utländsk utbildning *avviker i väsentlig mån* från en nationell behörighetsgivande utbildning. Förslagen i bilagan innebär att bedömningen av om en utländsk utbildning är jämförbar med en nationell behörighetsgivande utbildning ska utgå från vad som krävs för respektive behörighetsgivande utbildning enligt nationell reglering. I bilagan anges sådana övergripande krav som ska vara uppfyllda för att en utländsk utbildning inte ska anses *avvika i väsentlig mån* från motsvarande nationell behörighetsgivande utbildning.

Skolverket har i avsnitt 7 genomfört ett inremarknadstest avseende de förslag som innebär ändrade krav på yrkeskvalifikationer. I det inremarknadstestet analyseras huruvida nya eller ändrade krav är icke-diskriminerande, motiverade med hänvisning till mål av allmänt intresse, lämpliga för att säkerställa att detta mål uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

2. Bakgrund

Genom ändringar i skollagen (2010:800) beslutade Riksdagen att införa ett legitimationssystem för lärare och förskollärare från den 1 juli 2011.¹ Regleringen i skollagen kompletteras av bestämmelser i förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare (behörighetsförordningen) och av föreskrifter från Skolverket, som är den myndighet som utfärdar legitimationen.

Regleringen av behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk examen påverkas av bland annat EU:s yrkeskvalifikationsdirektiv och Lissabonkonventionen². År 2016 antog Sverige en ny generell och horisontellt gällande lag och förordning om erkännande av yrkeskvalifikationer i syfte att genomföra yrkeskvalifikationsdirektivet.³ Den nya lagstiftningen ersatte bestämmelser i ett antal sektorsspecifika författningar varigenom yrkeskvalifikationsdirektivet tidigare hade genomförts. Med anledning av den nya lagen och förordningen om yrkeskvalifikationer meddelade Skolverket nya föreskrifter (SKOLFS 2016:12) om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning.

I bilagan till de nuvarande föreskrifterna anges kriterier för att bedöma när utländska meriter huvudsakligen motsvarar en nationell behörighetsgivande utbildning. Dessa kriterier återspeglar fortfarande i hög grad de krav som utformades innan lärarlegitimationsreformen genomfördes. Ansvaret att föreskriva om villkor för behörighet för lärare och förskollärare med utländsk utbildning övergick från Högskoleverket till Skolverket 2011. Innehållet i Skolverkets föreskrifter⁴ och kompletterande vägledande dokument på området hämtades då till stor del oförändrat från Högskoleverkets föreskrifter och kompletterande vägledande dokument på området. Sedan dess har Skolverket gjort vissa förändringar i föreskrifterna, senast 2016. I samband med det gjorde Skolverket dock inte någon heltäckande översyn av kriterierna i gällande bilaga till föreskrifterna. Skolverket har nu identifierat flera behov av att ändra gällande föreskrifter. Vi redovisar de identifierade behoven av ändrade föreskrifter i avsnitt 4.

3. Bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

3.1 Bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter

Skolverkets beslutanderätt grundar sig på bemyndiganden i 3 kap. 1 och 2 §§ behörighetsförordningen och 10 kap. 1 § yrkeskvalifikationsförordningen.

Av 10 kap. 1 § yrkeskvalifikationsförordningen framgår att den behöriga myndigheten för ett yrke får meddela föreskrifter om

1. anpassningsperiod och lämplighetsprov,
2. undantag från rätten att välja kompensationsåtgärd,

¹ Prop. 2010/11:20, bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171

² Konvention om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen Lissabon den 11 april 1997.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU (yrkeskvalifikationsdirektivet).

⁴ Ursprungligen Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:36) om villkor för behörighet för lärare och förskollärare med utländsk utbildning.

3. vilka uppgifter en yrkesutövare som med stöd av lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer tillfälligt utövar sitt yrke i Sverige ska tillhandahålla tjänstemottagarna, och
4. verkställighet av lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer och denna förordning.

Enligt bilagan till yrkeskvalifikationsförordningen är Skolverket behörig myndighet för reglerade yrken i Sverige i fråga om lärare och förskollärare. Skolverket är därmed berättigad att meddela föreskrifter om verkställighet av yrkeskvalifikationsförordningen i fråga om legitimation för lärare och förskollärare.

Av 3 kap. 1 § tredje stycket behörighetsförordningen följer att Skolverket får meddela närmare föreskrifter om vilka kunskaper i svenska som ska anses nödvändiga för yrket som lärare eller förskollärare vid bedömningen av om en lärare med utbildning erkänd eller förvärvad i EES-stat eller Schweiz är behörighetsgivande enligt behörighetsförordningens kap. 2.

Av 3 kap. 2 § tredje stycket behörighetsförordningen framgår att Skolverket får meddela närmare föreskrifter om villkoren för behörighet för lärare eller förskollärare som har bevis över sådan utländsk lärar- eller förskollärarytbildning som inte ska prövas enligt yrkeskvalifikationslagen.

I 2 kap. behörighetsförordningen och bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) (examensordningen) samt förordningen (2021:1335) om utbildning till lärare och förskollärare finns bestämmelser om krav på de utbildningar som ska leda fram till en förskolläraryt-, grundläraryt-, ämnesläraryt- eller yrkeslärarytexamen. Dessutom finns det avvikande bestämmelser avseende krav för behörighetsgivande examina i särskilda förordningar om bland annat kompletterande pedagogisk utbildning.⁵

Formuleringen i 10 kap. 1 § yrkeskvalifikationsförordningen anger tydligt att Skolverkets bemyndigande enbart gäller verkställighetsföreskrifter. Detta gäller även för bemyndigandet i 3 kap. 2 § tredje stycket behörighetsförordningen där det genom uttrycket ”närmare föreskrifter” framgår att bemyndigandet avser verkställighetsföreskrifter. Verkställighetsföreskrifter får inte ändra lagregler eller tillföra ett nytt innehåll till överordnad reglering.⁶ Verkställighetsföreskrifter får inte heller gå utöver de syften som ligger bakom överordnad reglering.⁷

Skolverket har inte bemyndigande att meddela föreskrifter om de svenska examina för lärar- eller förskollärarytutbildning eller om de svenska behörighetsgivande bestämmelserna för lärare och förskollärare. Med beaktande av vad som ovan lyfts om verkställighetsföreskrifter får detta till följd att Skolverket saknar möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från kraven i 2 kap. behörighetsförordningen och examensordningen i bilaga 2 till högskoleförordningen. Det innebär att bedömningen av om bevis över en utländska lärar- eller förskollärarytutbildning motsvarar en nationell behörighetsgivande utbildning måste utgå från kraven i den överordnade regleringen i 2 kap. behörighetsförordningen, de svenska

⁵ Förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarytexamen, förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och pedagogisk personal inom förskolan som leder till lärar- eller förskollärarytexamen, förordningen (2016:705) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarytexamen för personer som har en examen på forskarnivå och förordningen (2021:1336) om försöksverksamhet med kompletterande pedagogisk utbildning som leder till grundlärarytexamen eller ämneslärarytexamen.

⁶ 8 kap. 18 § regeringsformen samt Prop. 1973:90 s 211.

⁷ RÅ 2010 ref. 88.

examina som regleras i högskoleförordningens bilaga 2 och övriga förordningar som innehåller bestämmelser om utbildningar och examina för lärare och förskollärare.

3.2 Den rättsliga ramen för föreskrifterna

3.2.1 Yrkeskvalifikationsdirektivet

Genom yrkeskvalifikationsdirektivet och de nationella regelverk som genomför direktivet i nationell rätt anges vad Skolverket har att förhålla sig till vid bedömning av om utländska lärar- respektive förskollärarytbildningar kan ge behörighet att undervisa i Sverige.

Sverige har, genom sitt medlemskap i EU, en skyldighet att följa EU-rättens krav på fri rörlighet för arbetstagare.⁸ Det innebär att all diskriminering på grund av nationalitet vad gäller anställning, lön och andra arbets- och anställningsvillkor är förbjuden. Syftet med yrkeskvalifikationsdirektivet är att underlätta för en person med yrkeskvalifikationer som har förvärvats eller erkänts av en stat inom EES eller av Schweiz och som vill arbeta inom ett reglerat yrke i en annan av dessa stater.⁹

Enligt direktivet måste medlemsstaterna erkänna yrkeskvalifikationer som har förvärvats i en annan medlemsstat. Detta innebär att medlemsstaten, där ett visst yrke är reglerat, är skyldig att beakta de kvalifikationer som medborgaren har förvärvat i en annan medlemsstat och bedöma om dessa kvalifikationer motsvarar de nationella krav som ställs för behörighet. Som grundprincip gäller att den som är behörig inom ett annat EES-stat eller Schweiz även kan få behörighet i Sverige.

I vissa fall kan det dock krävas så kallade kompensationsåtgärder av den som ansöker om behörighet i Sverige. Detta gäller om innehållet i yrkesutövarens utbildning *avviker i väsentlig mån* från innehållet i det bevis på formella kvalifikationer som krävs i Sverige. Alternativt om yrket i Sverige omfattar yrkesverksamhet som inte ingår i motsvarande yrke i ursprungsstaten och den utbildning som krävs i Sverige *avviker i väsentlig mån* från den utbildning som yrkesutövarens kompetensbevis eller bevis på formella kvalifikationer omfattar.¹⁰

Vid bedömningen av om ett utbildningsinnehåll *väsentligt avviker* beaktas sådana kunskaps- och kompetensområden, uppnådda färdigheter och kompetenser som är grundläggande för utövandet av yrket och där innehållet i invandrarens utbildning i betydande mån skiljer sig från den utbildning som krävs i den mottagande medlemsstaten.¹¹ Detta innebär att Skolverket inte enbart kan hänvisa till utbildningens omfattning i form av högskolepoäng i bedömningen av om *väsentliga avvikelser* föreligger.¹²

Lärar- och förskollärarytbildningar som har förvärvats eller erkänts inom en EES-stat eller Schweiz ska hanteras enligt den generella ordning för erkännande av yrkeskvalifikationer som regleras i 9 – 11 §§ yrkeskvalifikationslagen. En prövning i enlighet med den generella ordningen förutsätter en bedömning av yrkesutövarens kvalifikationer i förhållande till de krav som ställs på en lärar- eller förskollärarytbildning i Sverige, det vill säga i förhållande till de krav som ställs i 2 kap. behörighetsförordningen och examensordningen. Bedöm-

⁸ Artikel 45 i EUF-fördraget.

⁹ Regeringens proposition 2015/16:44, Genomförande av det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet, s. 34.

¹⁰ Artikel 14 Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU (yrkeskvalifikationsdirektivet).

¹¹ Artikel 14 yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹² Yrkeskvalifikationsdirektivet ett samlat genomförande (SOU 2014:19) s. 350.

ningen kan medföra att ett erkännande av yrkeskvalifikationerna villkoras, begränsas eller nekas.

3.2.2 Lissabonkonventionen och UNESCO:s globala konvention för erkännande av kvalifikationer inom högre utbildning

Utöver de krav som följer av EU-reglering behöver Skolverket beakta sådana internationella överenskommelser som Sverige har ingått och som påverkar möjligheten för lärare och förskollärare med utländsk utbildning att erhålla behörighet att utöva yrket i Sverige.

Sverige undertecknade Lissabonkonventionen¹³ år 2001. Konventionen utvecklades av Europarådet och UNESCO 1997 och har sedan dess undertecknats och ratificerats av 57 stater i Europa samt av Kanada, Australien, Nya Zeeland och Israel. De stater som har anslutit sig till Lissabonkonventionen ska erkänna varandras utbildningar i syfte att underlätta för anslutna staters medborgare att få arbete eller studera i ett annat land än landet där medborgaren har utbildat sig. Varje stat ska erkänna utbildningar som överensstämmer med jämförbara utbildningar i det egna utbildningssystemet, om det inte finns *betydande skillnader* mellan utbildningarna. Detta har även reglerats i nationell rätt genom 6 kap. 6 § högskoleförordningen.

Den 5 mars 2023 trädde UNESCO:s globala konvention för erkännande av kvalifikationer inom högre utbildning i kraft.¹⁴ Denna konvention har undertecknats av ett flertal stater utanför EES. Överenskommelsen innebär att en student vid en högskola eller vid ett universitet eller en annan läroanstalt för högre utbildning hos den som är part i UNESCO:s globala konvention om erkännande av kvalifikationer avseende högre utbildning har gått igenom viss högskoleutbildning med godkänt resultat, ska ha rätt att tillgodoräkna sig detta för högskoleutbildning vid en annan högskola. Detta gäller dock inte om det finns en *väsentlig skillnad* mellan utbildningarna. Liksom för Lissabonkonventionen har även detta reglerats i nationell rätt genom 6 kap. 6 § högskoleförordningen.

3.2.3 Nationell reglering av svensk lärar- och förskollärarytutbildning

När Skolverket tar fram forskrifter för att förtydliga vad som kan utgöra *väsentliga avvikelser* i en lärar- eller förskollärarytutbildning från EES eller Schweiz måste detta göras utifrån vad som är reglerat för behörighetsgivande lärar- eller förskollärarytutbildning i Sverige. Detta följer av 10-11 §§ yrkeskvalifikationslagen. Även utbildningar från en annan stat än en EES-stat ska bedömas utifrån vad som är reglerat för behörighetsgivande lärar- eller förskollärarytutbildning i Sverige. En sådan utbildning ger nämligen rätt till behörighet om den ensam eller tillsammans med yrkeslivserfarenhet eller kompletterande insatser motsvarar en nationell behörighetsgivande utbildning. En utbildning från en stat utanför EES som ratificerat någon av de ovan nämnda internationella överenskommelserna kan ge rätt till behörighet även om den inte fullt ut motsvarar en behörighetsgivande utbildning i Sverige. En förutsättning för det är dock att det inte föreligger en *betydande* respektive *väsentlig skillnad* mellan utbildningarna.

Skolverket har ett bemyndigande att ta fram verkställighetsföreskrifter. Föreskrifterna ska därför inte tillföra något nytt i förhållande till överordnad reglering. Det innebär att bedömningen av om en utländsk lärar- eller förskollärarytutbildning motsvarar en nationell behörighetsgivande utbildning, eller om det föreligger *väsentliga avvikelser* eller *betydande re-*

¹³ Konvention om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen Lissabon den 11 april 1997.

¹⁴ UNESCO:s globala konvention om erkännande av kvalifikationer avseende högre utbildning av den 25 november 2019 (Förordning 2022:1225).

spektive *väsentliga skillnader*, måste utgå från de krav som ställs på en utbildning i överordnad nationell reglering. Med anledning av det redogörs nedan för den nationella regleringen av behörighetsgivande lärar- och förskollärarytbildningar.

Krav på de utbildningar som ska leda fram till en förskolläraryt-, grundläraryt-, ämnesläraryt- eller yrkeslärarytexamen finns i 2 kap. behörighetsförrordningen. Av behörighetsförrordningen framgår det att läraren eller förskolläraren ska ha en examen enligt examensförrordningen. I examensförrordningen anges det på vilken nivå en viss examen ska avläggas och vilka krav som ska uppfyllas för en viss examen. I förrordningen om utbildning till lärare och förskollärare finns övergripande bestämmelser om lärar- och förskollärarytutbildningen. Dessutom finns det avvikande bestämmelser avseende krav för behörighetsgivande examina.¹⁵ I de bestämmelser som reglerar svensk lärar- eller förskollärarytutbildning anges inte i detalj vad en sådan utbildning ska innehålla. Det finns inte några ämnesspecifika krav på en svensk utbildning. Kraven är i stället allmänt hållna. Skolverket har inte något bemyndigande att besluta föreskrifter om svenska examina eller de svenska behörighetsgivande bestämmelserna för lärare och förskollärare.

För att en högskola ska ges tillstånd att utfärda ämneslärarytexamen med viss inriktning krävs, enligt 6 kap. 5 e § högskoleförrordningen, bland annat att utbildningen vid högskolan omfattar ämnesstudier i minst ett undervisningsämne. Med undervisningsämne avses ett ämne som ska ingå i en lärares examen och som motsvaras av ett av skolväsendets ämnen som det finns en fastlagd kurs- eller ämnesplan för eller, i vissa fall när utbildningen inriktar sig mot arbete i gymnasieskolan, flera ämnen i skolväsendet som det finns fastlagda ämnesplaner för.¹⁶ Högskolorna har genom olika reformer givits en ökad självständighet genom bland annat minskade detaljreglering av utbildningar. Det regleras till exempel inte i detalj vad kurs- och utbildningsplaner ska innehålla.¹⁷ Av 6 kap. 13–15 §§ högskoleförrordningen framgår att all utbildning på grundnivå, avancerad nivå ska bedrivas i form av kurser. Kurser får sammanföras till utbildningsprogram och för varje kurs ska det finnas en kursplan i vilket det ska anges kursens nivå, antal högskolepoäng, mål, krav på särskild behörighet, formerna för bedömning av studentens prestationer. JO har bedömt att det i högskoleförrordningen saknas ett uttryckligt bemyndigande för högskolor och universitet att meddela föreskrifter i kursplaner.¹⁸ Skolverket kan konstatera att det i högskoleförrordningen saknas detaljerad reglering av vad kurser och utbildningsplaner ska ha för innehåll samt att universitet och högskolor saknar bemyndigande att föreskriva om detta genom kursplaner.

Vad gäller innehållet i ett undervisningsämne är det regeringen som kan föreskriva om ämnesinnehåll i grundskolan och för de gymnasiegemensamma ämnena i gymnasieskolan.¹⁹ Regeringen har dessutom reglerat i vilken utsträckning generella examina kan anses innehålla ämnesstudier i undervisningsämnena i grundskola och gymnasieskolan. Av förrordningen (2021:1336) om försöksverksamhet med kompletterande pedagogisk utbildning som leder till grundlärarytexamen eller ämneslärarytexamen framgår att generella examina tillsammans med en kompletterande pedagogisk utbildning ska leda till grundlärarytexamen och ämneslärarytexamen. I nämnda förrordning framgår att den sammantagna utbildningen bestående av en generell examen enligt bilaga 1 eller 2 och kompletterande utbildning ska anses

¹⁵ Förrordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarytexamen, förrordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och pedagogisk personal inom förskolan som leder till lärar- eller förskollärarytexamen, förrordningen (2016:705) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarytexamen för personer som har en examen på forskarnivå och förrordningen (2021:1336) om försöksverksamhet med kompletterande pedagogisk utbildning som leder till grundlärarytexamen eller ämneslärarytexamen.

¹⁶ 1 kap. 4 § förrordningen (2021:1335) om utbildning till lärare och förskollärare.

¹⁷ SOU 2012:5 s.84 Bemyndiganden i högskoleförrordningen.

¹⁸ JO 2023 s. 449.

¹⁹ 1 kap. 4 § gymnasieförrordningen (2010:2039).

omfatta ämneskunskaper i ett ämne eller flera ämnen i den omfattning som krävs för behörighet i dessa ämnen enligt förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare. Genom förordningen har lagstiftaren reglerat i vilken utsträckning generella examina tillsammans med kompletterande pedagogisk utbildning motsvarar tillräckliga kunskaper för att undervisa i olika ämnen i skolväsendet. Eftersom regleringen av lärar- och förskolläraryrket från EES och Schweiz inte får vara diskriminerande ur EU-rättsligt hänseende behöver Skolverket även ta dessa regleringar i beaktande vid bedömningen av om en *väsentlig avvikelse* föreligger.

4. Skolverkets överväganden och förslag

Skolverket har övervägt att låta nu gällande föreskrifter (SKOLFS 2016:12) förbli oförändrade alternativt att föreslå detaljerade krav för vilka kunskaper och färdigheter som är grundläggande för lärar- eller förskolläraryrket i Sverige.

Efter att ha analyserat nu gällande föreskrifter i förhållande till överordnade rättsregler har Skolverket kommit fram till att gällande föreskrifter behöver revideras för att bättre stämma överens med nationella och EU-rättsliga krav. I det följande presenteras Skolverkets analys av nuvarande föreskrifter, identifierade problem, alternativa lösningar samt överväganden i fråga om vilken lösning som bedöms vara mest lämpad. Analysen har visat på ett omfattande behov av ändrad reglering. Skolverket föreslår därför att gällande föreskrifter upphävs och ersätts av nya motsvarande föreskrifter.

4.1 Redaktionella förslag

Skolverket föreslår att första paragrafen i föreskrifterna om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning ska ange föreskrifternas tillämpningsområde. Detta överensstämmer med författningars generella struktur. Vidare hänvisar föreslagen författning till andra tillämpliga författningar samlat i en bestämmelse i stället för fördelat på flera bestämmelser. Förslagen innebär inte någon ändring i sak.

4.2 Definitioner av begrepp

I analysen av hur nu gällande föreskrifter förhåller sig till överordnade rättsregler konstaterar Skolverket att överordnad rätt, lag och förordning om erkännande av yrkeskvalifikationer, använder begreppet stat i stället för land. Med anledning av detta föreslår Skolverket att begreppet EES-land i 3 § i nu gällande föreskrifter ska ändras till EES-stat i de nya föreskrifterna. Förslaget är en språklig justering för att föreskrifterna bättre harmonisera med överordnad författning och innebär inte någon ändring i sak.

I samma bestämmelse i nu gällande föreskrifter finns en definition av begreppet tredje land. I föreslagen författning används inte begreppet tredje land, varför det inte längre är nödvändigt att definiera detta begrepp. Skolverket föreslår därför att de nya föreskrifterna inte ska innehålla en sådan definition.

4.3 Begreppet undervisningsämne definieras

Regeringen har beslutat om ändringar av förordningen om utbildning till lärare och förskollärare som bland annat innebär att begreppet undervisningsämne nu definieras i förordningen. Ändringen trädde i kraft den 1 juli 2024. Nämda ändring innebär att undervisningsämne behöver få samma betydelse i Skolverkets föreskrifter om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med

utländsk utbildning. Konsekvensen kan annars bli att nämnda föreskrift inte överensstämmer med intentionerna som föregick regeringens ändring av förordningen om utbildning till lärare eller förskollärare. För att föreskrifterna ska vara korrekta har Skolverket sett över terminologin avseende begreppen undervisningsämne och ämne så att begreppet undervisningsämne får rätt innebörd. För att säkerställa att undervisningsämnena ges rätt innebörd föreslår Skolverket att begreppet undervisningsämne definieras i 3 § genom en hänvisning till 1 kap. 4 § förordningen (2021:1335) om utbildning till lärare och förskollärare.

4.4 Bedömningen av äldre utbildning

I bilagan till Skolverkets nu gällande föreskrifter om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning anges att en lärare eller förskollärare med äldre utbildning *kan* bedömas gentemot det krav på innehåll som återfinns i äldre svenska lärarexamina från motsvarande tidsperiod.

Syftet med Europeiska unionens yrkeskvalifikationsdirektiv är att göra det lättare att arbeta i en annan EES-stat eller i Schweiz genom att avskaffa hinder för den fria rörligheten. Enligt direktivet måste medlemsstaterna erkänna yrkeskvalifikationer som har förvärvats i en annan medlemsstat. Det innebär att medlemsstaten, där ett visst yrke är reglerat, är skyldig att beakta de kvalifikationer som medborgaren har förvärvat i en annan medlemsstat och bedöma om dessa kvalifikationer motsvarar de krav som ställs för behörighet nationellt. Följden av detta blir att en äldre utbildning från en EES-stat eller Schweiz måste bedömas enligt samma ordning som en äldre utbildning bedöms i Sverige. En annan ordning skulle motverka syftet med direktivet och det generella förbudet mot diskriminering.

Av behörighetsförordningen framgår att en äldre motsvarighet till en behörighetsgivande examen som anges i examensordningen ger tillträde till yrket som lärare eller förskollärare. Det innebär att även en examen från annan EES-stat eller från Schweiz måste bedömas på det viset, det vill säga gentemot de krav som ställdes på lärar- eller förskolläraryxamen i Sverige vid motsvarande tidpunkt. Skolverket anser därför att *kan* behöver ändras till *ska* i föreskrifterna om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning. För att säkerställa att en sådan jämförelse inte leder till ett missgynnande för den sökande föreslår Skolverket att jämförelsen ska göras endast i de fall lägre krav ställdes vid den aktuella tidpunkten.

I detta förslag flyttas regleringen från bilagan till en bestämmelse i föreskrifterna.

4.5 Utbildningens omfattning som bedömningsgrund

I Skolverkets nuvarande föreskrifter om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning utgår bedömningen av om en utländsk utbildning är jämförbar med den nationella behörighetsgivande utbildningen i huvudsak från utbildningens omfattning i form av högskolepoäng. Detta i enlighet med de krav som ställdes i det ursprungliga yrkeskvalifikationsdirektivet. Det moderniserade direktivet kräver emellertid att bedömningen av om en kompensationsåtgärd krävs avser sådana kunskaps- och kompetensområden, uppnådda färdigheter och kompetenser som är grundläggande för utövandet av yrket i Sverige.²⁰ Skolverket konstaterar därför att bedömningen av om en utländsk utbildning är jämförbar med en nationell behörighetsgivande utbildning istället ska göras utifrån de krav som ska uppfyllas för re-

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU av den 20 november 2013 om ändring av direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer och förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen).

spektive behörighetsgivande examen enligt examensordningen. Mot denna bakgrund anser Skolverket att det är nödvändigt att ändra i föreskrifterna så att bedömningen inte utgår från utbildningens längd eller omfattning i form av högskolepoäng. Under avsnitt 4.12.1 och 7.3.3 redovisas vilken reglering som föreslås ersätta nu gällande krav.

4.6 Intyg avseende anpassningsperiod

Enligt nu gällande reglering ska anvisad yrkesutövning som anpassningsperiod intygas genom ett skriftligt omdöme som är utfärdat vid den skolenhet eller förskoleenhet där handledningen har fullgjorts. Skolverket föreslår en förändring på så sätt att genomförd yrkesutövning ska visas med skriftligt omdöme som är utfärdat av rektorn, eller motsvarande, för den skolenhet eller förskoleenhet där den sökande har genomgått anpassningsperioden. Ändringen innebär en precisering av att det är rektorn eller en person med motsvarande befogenhet som ska intyga att den konstaterade avvikelserna är kompenserade.

Det är, enligt 2 kap. 18 § skollagen, möjligt att anställa en lärare eller förskollärare utan legitimation eller behörighet i det undervisade ämnet. I de fall Skolverket bedömer att en lärare eller förskollärare ska genomgå en anpassningsperiod för att bli behörig kan läraren eller förskolläraren, med stöd i ovan nämnda bestämmelse, självständigt undervisa och därmed tillgodogöra sig de kunskaper eller färdigheter som saknas. Det är rektorn som leder och samordnar det pedagogiska arbetet på förskole- eller skolenhet.²¹ Det är därmed rektorn som ska ansvara för att undervisningen garanterar att barn och elever får en högkvalitativ utbildning. Skolverket bedömer därför att det är rektorn som är mest lämpad att intyga att läraren eller förskolläraren har genomgått den anvisade anpassningsperioden. En annan ordning skulle enligt Skolverkets bedömning innebära en risk för att intygandet av genomförd anpassningsperiod utfärdas av någon som inte har nödvändig pedagogisk insikt och saknar ansvar för undervisningens kvalitet.

Av Skolverkets nu gällande föreskrifter om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning framgår att fullgjord anvisad utbildning som anpassningsperiod ska intygas med betyg från universitet eller högskola. Skolverket föreslår att det i föreskrifterna i stället anges att anvisad utbildning som en del av en anpassningsperiod ska visas med studieintyg från anordnaren av utbildningen. Förslaget innebär, utöver en språklig justering, att det är möjligt att anvisad utbildning visas med studieintyg från andra utbildningsanordnare än universitet och högskola. Denna möjlighet är nödvändig eftersom Skolverket bedömer att en anpassningsperiod kan kombineras med annan utbildning än sådana som bedrivs på universitet och högskolor. Ändringen överensstämmer dessutom bättre med yrkeskvalifikationsdirektivets definition av anpassningsperiod, då det av definitionen framgår att en anpassningsperiod är utövande av ett reglerat yrke i den mottagande medlemsstaten under en behörig yrkesutövars ansvar, eventuellt åtföljt av kompletterande utbildning.²²

4.7 Inget krav på handledning under anpassningsperioden

Nu gällande föreskrifter om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning innehåller ett krav på att yrkesutövning som anpassningsperiod fullgörs under handledning.

Det är, enligt 2 kap. 18 § skollagen, möjligt att anställas som lärare eller förskollärare utan legitimation eller behörighet i det undervisade ämnet. Det är därmed möjligt att utöva yrket självständigt under en anpassningsperiod. Skolverket konstaterar vidare att det råder en

²¹ 2 kap. 9 § skollagen.

²² Artikel 3 yrkeskvalifikationsdirektivet.

lärarbrist som medför att det är svårt för huvudmän att tillhandahålla handledare.²³ Mot bakgrund av detta bedömer Skolverket att det inte är proportionerligt att kräva att en anpassningsperiod måste genomgåas med stöd av en handledare. Med anpassningsperiod avses utövande av ett reglerat yrke i Sverige i högst tre år som sker under en behörig yrkesutövares ansvar och som bedöms av en behörig myndighet och eventuellt följs av kompletterande utbildning. Detta medger att anpassningsperiod genomgås under rektorns insyn och ansvar. Skolverket föreslår därför att det i de nya föreskrifterna om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning inte längre ska krävas att en anpassningsperiod fullgörs under handledning.

4.8 Inget krav på ny ansökan efter genomförd kompensationsåtgärd

Av 2 kap. 6 § andra stycket och 7 § andra stycket i Skolverkets nu gällande föreskrifter om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning framgår, att en lärare eller förskollärare, efter genomförd anpassningsperiod respektive lämplighetsprov, ska få berörda yrkeskvalifikationer godkända efter en ny ansökan. Europeiska kommissionen har förtydligat att artiklarna 14 och 51 i yrkeskvalifikationsdirektivet ska tolkas på så sätt att en genomförd kompensationsåtgärd ska hanteras inom ett och samma ansökningsförfarande. Att kräva en ny ansökan, inbegripet en omstart av tidsfrister och eventuella utlägg för en ny ansökan, strider enligt kommissionen mot artikel 14 jämförd med artikel 51 i yrkeskvalifikationsdirektivet.²⁴ Mot bakgrund av kommissionens yttrade bedömer Skolverket att 2 kap. 6 § andra stycket och 7 § andra stycket behöver ändras. Förändringen innebär att den sökande inte behöver ansöka på nytt efter genomförd kompensationsåtgärd.

4.9 Preciserad reglering av kompletterande insatser

En utbildning från en annan stat än en EES-stat eller Schweiz, som inte uppfyller kraven för att motsvara en nationell behörighetsgivande utbildning, kan enligt nu gällande föreskrifter kompletteras om det i det enskilda fallet bedöms vara lämpligt. Skolverket kan i ett sådant fall anvisa den sökande att genomföra en kompletterande insats. I nu gällande föreskrifter har Skolverket inte föreskrivit vad en sådan kompletterande insats kan omfatta och hur en sådan insats ska visas. Genom föreslagen ändring tydliggör Skolverket att en kompletterande insats endast kan utgöras av tjänstgöring eller utbildning.

Det är, enligt 2 kap. 18 § skollagen, möjligt att anställa en lärare eller förskollärare utan legitimation eller behörighet i det undervisade ämnet. I de fall Skolverket bedömer att en lärare eller förskollärare ska genomgå en kompletterande insats för att bli behörig kan läraren eller förskolläraren, med stöd i ovan nämnda bestämmelse, självständigt undervisa och därmed tillgodogöra sig de kunskaper eller färdigheter som saknas. Genom att tjänstgöra som lärare eller förskollärare kan den sökande praktiskt visa att han eller hon har de kunskaper och förmågor som krävs för att motsvara en behörighetsgivande utbildning. Skolverket bedömer mot bakgrund av detta att tjänstgöring som lärare eller förskollärare, utgör en lämplig kompletterande insats. Det är rektorn som leder och samordnar det pedagogiska arbetet på förskole- eller skolenhet.²⁵ Det är därmed rektorn som ska ansvara för att undervisningen garanterar att barn och elever får en högkvalitativ utbildning. Skolverket bedömer därför att det är rektorn som är mest lämpad att intyga att läraren eller förskolläraren har genomfört

²³ Lärarprognos 2021 Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier, Skolverket, s. 3 f.

²⁴ Se Europeiska kommissionens motiverade yttrande från 2019-11-27, överträdelse nummer 2018/2307.

²⁵ 2 kap. 9 § skollagen.

den anvisade kompletterande insatsen. En annan ordning skulle enligt Skolverkets bedömning innebära en risk för att intygandet av genomförd kompletterande insats utfärdas av någon som inte har nödvändig pedagogisk insikt och saknar ansvar för undervisningens kvalitet.

I de föreslagna föreskrifterna anges de övergripande krav som ska vara uppfyllda för att en utländsk lärar- eller förskollärarytbildning ska anses motsvara en behörighetsgivande examen i Sverige. Föreskrifterna utgår från de krav som ställs på en examen i examensordningen. De utgår därmed från sådana kunskaper och kompetenser som en lärare eller förskollärare tillgodogör sig genom de lärarutbildningar som anordnas av universitet och högskolor. Dessa kunskaper och kompetenser är därmed möjliga att tillgodogöra sig eller visa genom en genomförd utbildning. Mot bakgrund av detta bedömer Skolverket att utbildning kan utgöra en lämplig kompletterande insats. Sökanden visar att en sådan kompletterande insats har genomförts med godkänt resultat med studieintyg från anordnaren av utbildningen.

4.10 Ny formulering avseende nödvändiga kunskaper i svenska

För en sökande som avses enligt 3 kap. 1 och 2 §§ behörighetsförordningen föreslår Skolverket att nödvändiga kunskaper i svenska ska visas genom godkänt resultat på en utbildning i svenska som ger behörighet till svensk högskoleutbildning, godkänt resultat på kurs eller prov i svenska som motsvarar minst nivå C1 enligt den gemensamma europeiska referensramen för språk, lärande, undervisning och bedömning, eller intyg över motsvarande kunskaper på annat sätt.

Likt nu gällande reglering anger den föreslagna ändringen att det för behörighet enligt 2 kap. behörighetsförordningen ska krävas kunskaper i svenska som motsvarar vad som krävs för att ges behörighet till svensk högskoleutbildning. Skolverket bedömer därmed att den föreslagna formuleringen anger att kunskaperna i svenska förblir på samma nivå som nu gällande reglering. Därför bedömer myndigheten att den föreslagna formuleringen inte innebär någon ändring i sak. Genom att inte hänvisa till specifika kurser är även regleringen hållbar över tid och inte diskriminerande på grund av nationalitet eller bostadsort.

4.11 Kapitel 5 finns inte med i föreslagna föreskrifter

I Skolverkets nu gällande föreskrifter om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning framgår det av kapitel 5 att lärare eller förskollärare som avses i 1 kap. 2 § och som uppfyller villkoren för legitimation i Sverige har rätt att använda den akademiska titel som han eller hon enligt lag eller annan författning får använda i det land där titeln utfärdats och på detta lands språk. Skolverket föreslår att denna skrivning ska utgå vilket får till följd att de föreslagna föreskrifterna inte omfattar kapitel 5.

Av artikel 54 yrkeskvalifikationsdirektivet framgår att personer utbildade inom EU/EES/Schweiz har rätt att på ursprungsmedlemsstatens språk använda utbildningstitlar från ursprungsmedlemsstaten. Rättigheten avser utbildningstiteln och inte yrkestiteln. En utbildningstitel i ursprungsmedlemsstaten kan vara exempelvis kandidat- eller masterexamen i utbildningsvetenskap, medan yrkestiteln är legitimerad lärare och legitimerad förskollärare. I samband med införlivandet av yrkeskvalifikationsdirektivet i svensk lagstiftning bedömdes att artikel 54 i yrkeskvalifikationsdirektivet inte behövde införas i svenska författningar eftersom det inte i normalfallet finns några hinder i Sverige att använda en titel utom i de fall då titeln är reglerad och skyddad.²⁶

²⁶ SOU 2014:19- *Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande*, sid 545.

Det får därmed inte några konsekvenser för den sökande att utbildningstitlar tas bort från legitimationshandlingarna. Detta dels med anledning av att de som får legitimation utifrån en svensk examen inte har någon utbildningstitel på sin behörighetsförteckning, dels med anledning av att uppgift om utbildningstitel inte hör till de uppgifter som enligt behörighetsförordningen ska anges på legitimationen.²⁷ Skolverket ser ingen anledning att fortsätta ange utbildningstitlar i legitimationshandlingarna för utlandsutbildade och anser därför att den nya föreskriften inte ska omfatta ett femte kapitel.

4.12 Nya kriterier för bedömningen av om en *väsentlig avvikelse föreligger*

4.12.1 En övergripande reglering av vad som utgör *väsentlig avvikelse* föreslås

Skolverket har genomfört en utredning av hur andra nordiska länder har reglerat bedömningen av utländska lärar- och förskollärarytbildningar. Det kan noteras att övriga länder inte har tagit fram några föreskrifter, utan helt enkelt bedömer en utländsk examen mot gällande krav på en nationell examen. Vissa länder har tagit fram handböcker i syfte att klargöra hur regleringen på området ska tillämpas samt för att ge exempel på vad som kan utgöra *väsentliga avvikelser*.

Skolverket gör följande bedömning av det nationella behovet av en reglering avseende *väsentliga avvikelser*. För bedömningen av om en kompensationsåtgärd ska krävas av en lärare eller förskollärare med utländsk utbildning behöver Skolverket ta ställning till om det i den utländska utbildningen föreligger en *väsentlig avvikelse* från de krav som ställs på en nationell behörighetsgivande utbildning. En sådan *väsentlig avvikelse* ska avse sådana kunskaps- och kompetensområden, uppnådda färdigheter och kompetenser som är grundläggande för utövandet av yrket i Sverige.²⁸ För att främja en enhetlig rättstillämpning anser Skolverket att det finns anledning att sätta upp ramar för vilka dessa kunskaps- och kompetensområden, uppnådda färdigheter och kompetenser är. Sådana kunskaps- och kompetensområden, uppnådda färdigheter och kompetenser behöver utgå från vad som anges i överordnad reglering, det vill säga examensordningen.²⁹ Regleringen behöver även hållas på en övergripande nivå för att vara ändamålsenlig. För detaljerade föreskrifter riskerar motverka syftet med yrkeskvalifikationsdirektivet och svåra att tillämpa. Resonemanget om varför detaljerade bedömningskriterier inte bedöms vara ändamålsenliga följer nedan i avsnitt 4.12.2. Mot bakgrund av det anförda och med utgångspunkt i examensordningen föreslår Skolverket att följande kriterier ska anges i bilagan till föreskrifterna för bedömning av om en *väsentlig avvikelse* föreligger.

Den sökande ska generellt visa pedagogiska och didaktiska kunskaper och färdigheter som krävs för att arbeta i avsedd skolform. Kunskaperna och färdigheterna ska förbereda för självständigt utövande av yrket utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Enligt förslaget krävs generellt för grundskolan och gymnasieskolan att den sökande ska visa ämneskunskaper och färdigheter som huvudsakligen motsvarar minst ett undervisningsämne alternativt relevanta yrkeskunskaper för minst ett yrkesämne i gymnasieskolan. Kunskaperna och färdigheterna i undervisningsämnet ska förbereda för undervisning.

²⁷ I 4 kap. 4 § behörighetsförordningens anges ”På legitimationen ska det anges i vilken eller vilka skolformer eller fritidshem, årskurser eller motsvarande, ämnen eller ämnesområden som läraren eller förskolläraren är behörig att undervisa i.”

²⁸ Artikel 14 yrkeskvalifikationsdirektivet.

²⁹ Se närmare avsnitt 3 gällande detta.

Enligt förslaget krävs det specifikt för förskolan att den sökande ska visa kunskap om grundläggande matematikinläring, grundläggande läs-, och skrivinläring och kunskap om barns kommunikation och språkutveckling. Den sökande ska kunna tillämpa kunskaperna på svenska.

Enligt förslaget krävs det specifikt för grundskolans årskurs 1-3 att den sökande ska visa fördjupad kunskap om grundläggande läs-, och skrivinläring och om barns kommunikation och språkutveckling. Den sökande ska kunna tillämpa kunskaperna på svenska. Vidare ska den sökande visa fördjupad kunskap om matematikinläring.

Enligt förslaget krävs det specifikt för fritidshemmet att den sökande ska visa kännedom om grundläggande läs- och skrivinläring och kunskap om barns kommunikation och språkutveckling. Den sökande ska kunna tillämpa kunskaperna på svenska.

Enligt förslaget krävs det specifikt för speciallärare att den sökande visa kunskaper och färdigheter i att arbeta som speciallärare. Kunskaperna och färdigheterna ska förbereda för självständigt utövande av specialläraryrket utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Skolverket bedömer att föreslagna kriterier inte utgör en dubbelreglering eftersom Skolverket genom dem förtydligar vad en sökande behöver uppfylla för att motsvara en behörighetsgivande utbildning och anger när Skolverket kan kräva att sökande genomgår en kompensationsåtgärd eller en kompletterande insats, det vill säga när det föreligger en *väsentlig avvikelse*. I avsnitt 7 redovisas hur föreslagna kriterier skiljer sig mot nuvarande reglering, överväganden gällande förslagen samt en motivering till varför föreslagna kriterier är nödvändiga.

Skolverket bedömer att föreslagna kriterier ger möjlighet att bedöma om den sökandes yrkeskvalifikationer har den bredd eller det djup som krävs för att vara verksam som lärare eller förskollärare i Sverige. Om en sökande till exempel saknar centrala delar av ett undervisningsämne finns det utrymme för att motivera att den sökande saknar ämneskunskaper i ett undervisningsämne i den mån det rör sig om en *väsentlig avvikelse*. Detta kan då göras med hänvisning till aktuella läroplaner. Det bör dock i detta sammanhang påminnas om att bedömningen av en utländsk utbildning ska göras i förhållande till de krav som ställdes på lärar- eller förskollärarexamen i Sverige vid motsvarande tidpunkt.

Om den utländska utbildningen inte är på tillräcklig nivå finns det även utrymme att argumentera för att läraren eller förskolläraren saknar kunskaper som förbereder för att självständigt utöva yrket utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

I båda nu nämnda situationer kan Skolverket med hänvisning till gällande överordnad reglering motivera att det föreligger en *väsentlig avvikelse* från det som krävs för en nationell behörighetsgivande lärar- eller förskollärarutbildning. Skolverket bedömer att föreslagna kriterierna i bilagan framför allt innebär en förändring i bedömningsmetoden, men inte någon större förändring avseende den sakliga bedömningen. För att tillgodose behovet på en samordnad och enhetlig handläggning avser Skolverket att ta fram en vägledning för att tydligt beskriva hur bedömningen ska göras utifrån gällande rätt.

4.12.2 Detaljerade ämnesspecifika krav utgår

I gällande bilaga till Skolverkets föreskrifter om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning finns bland annat detaljerade ämnesspecifika krav angivna för lärare i svenska, svenska som andraspråk, engelska, moderna språk, idrott och hälsa samt religionskunskap. Av kraven

framgår att en lärare ska ha en viss omfattning av studier, en viss kunskap eller en viss kompetens. Skolverket föreslår att bilagan till den nya föreskriften inte ska omfatta ämnesspecifika krav. Detta bland annat med anledning av de begränsningar som följer av bemyndigandet att meddela föreskrifter, men även med anledning av vad som följer av överordnad reglering och med anledning av att en bedömning av lärarens kunskaper och kompetenser kan genomföras redan med stöd i överordnad reglering.

Skolverket anser att föreskrifter innehållande detaljerade ämnesspecifika krav inte är ändamålsenliga. Det finns flera olika typer av utbildningar inom flera olika ämnen, varför föreskrifterna behöver tillåta en flexibilitet i bedömningen av vad som kan utgöra en *väsentlig avvikelse* från de krav som ställs på en nationell behörighetsgivande utbildning. Att endast peka ut vissa ämnesspecifika krav i föreskrifterna blir dessutom missvisande och indikerar att det endast är i dessa fall som en *väsentlig avvikelse* kan föreligga.

4.12.3 Undantag för årskurs 3 utgår

I gällande bilaga till Skolverkets föreskrift om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare anges att lärare i förskoleklass, fritidshem och lärare i grundskolans årskurs 1–6 som inte uppfyller kravet på grundläggande läs- och skrivutveckling på svenska får behörighet att undervisa från årskurs 3 om utbildningen är avsedd för det. Skolverket bedömer att nu gällande undantag redan följer av 2 kap. 5 och 5 a §§ behörighetsförordningen. För att undvika dubbelreglering föreslår Skolverket att den nya föreskriften inte ska omfatta ett sådant undantag.

4.12.4 Krav på att lärare i fritidshemmet behöver visa ämnes- och ämnesdidaktiska studier i minst ett praktiskt eller estetiskt ämne utgår

I nuvarande bilaga 1 anges det att utbildning för behörighet i fritidshemmet ska innehålla ämnes- och ämnesdidaktiska studier i minst ett praktiskt eller estetiskt ämne. I utredningen som föregick gällande grundlärarutbildning med inriktning mot arbete i fritidshemmet framgår att utbildningen omfattar fritidspedagogik och lärarande som huvudsakligt område. För att bli behörig att undervisa i förskoleklassen och grundskolan upp till och med årskurs 6 läses även två sidoämnen som exempelvis kan vara ett praktiskt och estetiskt ämne.³⁰ En grundlärarexamen med inriktning mot arbete i fritidshemmet ger, enligt 2 kap. 4 och 6 §§ behörighetsförordningen, behörighet att undervisa i grundskolans årskurs 1-6 i de ämnen som examen omfattar. Utbildningen är därmed primärt avsedd för undervisning i fritidshemmet men kan även leda till behörighet att undervisa i grundskolans årskurs 1-6 i undervisningsämnen som examen omfattar. Det framgår alltså av överordnad reglering att det för behörighet i grundskolans årskurs 1-6 krävs ämneskunskaper. Skolverket bedömer med hänsyn till detta och för att undvika dubbelreglering att det i de nya föreskrifterna inte ska krävas att en grundlärarexamen med inriktning mot arbete i fritidshemmet ska innehålla ämnes- och ämnesdidaktiska studier i minst ett praktiskt eller estetiskt ämne.

4.13 Skolverket har övervägt att hantera krav på utbildningar från EES-stat respektive utbildningar från annan stat än EES-stat i separata bilagor

En utländsk lärar- eller förskollärarutbildning från en annan stat än en EES-stat ska tillsammans med yrkeserfarenhet eller kompletterande insatser motsvara en sådan svensk utbildning som är behörighetsgivande enligt behörighetsförordningen.³¹ Skolverket behöver i bedömningen av om bevis över en utländska lärar- eller förskollärarutbildning motsvarar en nationell behörighetsgivande utbildning utgå från kraven i den överordnade regleringen i 2

³⁰ SOU 2008:109, *Nya utbildningar och examina*, sid. 328.

³¹ 3 kap. 2 § behörighetsförordningen.

kap. behörighetsförordningen, de svenska examina som regleras i examensordningen och övriga förordningar som innehåller bestämmelser om utbildningar och examina för lärare och förskollärare. Detta gäller oavsett var läraren eller förskolläraren har fullgjort sina yrkeskvalifikationer eller sin utländska utbildning.

Skolverket har en skyldighet enligt Lissabonkonventionen samt enligt UNESCO:s globala konvention om erkännande av kvalifikationer avseende högre utbildning att erkänna utbildningar såvida inte en *betydande* respektive *väsentlig skillnad* finns mellan det utbildningsbevis för vilket erkännande söks och motsvarande utbildningsbevis i det land där erkännandet söks.³² Lissabonkonventionen och UNESCO:s globala konvention har undertecknats och ratificerats av ytterligare stater utöver dem som omfattas av yrkeskvalifikationsdirektivet. I de fall det rör sig om en utländsk lärar- eller förskollärarytbildning från en stat utanför EES, som har ratificerat nämnda internationella konventioner, kan således utbildningen ifråga bedömas vara behörighetsgrundande även om den inte fullt ut motsvarar en nationell behörighetsgivande utbildning. En förutsättning för det är dock att det inte föreligger en *betydande* respektive *väsentlig skillnad* mellan den utländska utbildningen och den nationella behörighetsgivande utbildningen.

Med anledning av att Lissabonkonventionen³³ och UNESCO:s globala konvention i huvudsak ställer upp liknande skyldigheter som de som följer av yrkeskvalifikationsdirektivet gör Skolverket bedömningen att bedömningen av om en skillnad eller avvikelse föreligger ska utgå från samma kriterier i bilagan för utbildningar utanför EES som inom EES.

Utbildning från de stater som inte har ratificerat de internationella konventionerna ska även fortsatt motsvara en nationell behörighetsgivande utbildning. I bedömningen av om så är fallet ska regleringen för lärar- och förskollärarytbildning i Sverige beaktas.

4.14 Bilaga 2 med kriterier för lämplighetsprov utgår

I gällande föreskrifter har Skolverket genom bilaga 2 föreskrivit vilka kunskapsområden som ett lämplighetsprov får omfatta.

Skolverket har genom denna konsekvensutredning föreslagit vilka kunskaps- och kompetensområden, uppnådda färdigheter och kompetenser som ska anges som grundläggande för utövandet av lärar- eller förskolläraryrket i Sverige och som ska beaktas vid bedömningen av om en kompensationsåtgärd krävs. Dessa kriterier utgår från gällande reglering i examensordningen.

Det beslut som Skolverket fattar om att en behörighet villkoras med en kompensationsåtgärd måste innehålla en motivering till varför Skolverket har kommit fram till att den utländska utbildningen avviker i väsentlig mån från de krav som ställs för en behörighet och därför behöver kompletteras med en kompetensåtgärd.³⁴ Det är den motiveringen som sedan utgör utgångspunkten för vad ett lämplighetsprov ska innehålla i det enskilda fallet.

Skolverket föreslår att bilaga 2 till de befintliga föreskrifterna ska upphävas i sin helhet. Bilagan innehåller detaljerade kriterier för lämplighetsprov som inte överensstämmer med de ändrade kriterier som Skolverket föreslår. Det finns ett behov av en större flexibilitet i utformningen av lämplighetsproven, där olika delkrav kan provas inom ramen för en och

³² Artikel VI.1 Konvention om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen Lissabon den 11 april 1997.

³³ Konvention om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen Lissabon den 11 april 1997.

³⁴ Artikel 14 Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU.

samma åtgärd eller där enbart vissa delar av kraven behöver prövas i de fall sökande har kompenserat för delar av brister på annat vis.

5. Analys av de författningsförslag som lämnas

5.1 Beskrivning och beräkning av förslagets kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda

Skolverkets förslag innebär förändringar av bedömningsmetoden avseende ansökningar om legitimation för sökande med utbildning eller yrkeskvalifikationer från ett annat land än Sverige. Mot bakgrund av detta bedömer Skolverket att staten, regionen, kommuner och företag kan beröras i egenskap av att dessa aktörer utgör huvudman för skolenheter.

Enligt Sveriges officiella statistik finns för läsår 2023/24 totalt 23 668 skolenheter inom skolväsendet, varav 18 260 med kommunal huvudman, 5311 med enskild huvudman, 42 med staten som huvudman och 18 med regional huvudman. Samma läsår gick ca 3 miljoner barn och elever i någon av skolformerna, förskola, fritidshem, förskoleklass, grundskola, sameskola, anpassad grundskola, specialskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning SFI, kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå och kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning. Dessa berörs på så sätt att Skolverkets handläggning och bedömning kan få effekter på tillgången till legitimerade lärare eller förskollärare.

Föreslagna föreskrifter om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning ska harmonisera med överordnad EU-rätt och Europeiska unionens yrkeskvalifikationsdirektiv. Yrkeskvalifikationsdirektivet syftar till att underlätta för dem som vill utöva ett så kallat reglerat yrke i en annat EU- eller EES-stat än den där yrkeskvalifikationer har förvärvats och därmed främja den fria rörligheten. I förlängningen syftar direktivet till att öka rörligheten för personer och tjänster inom unionen och därigenom bidra till ökad sysselsättning och tillväxt inom EU.³⁵ Eftersom föreslagna föreskrifter i vissa delar har tagits fram med avsikten att bättre harmonisera med EU-rätten genom en mer flexibel bedömningsmetod som ger möjlighet till en mer gynnsam bedömning kan det få den följden att lärarförsörjningen påverkas i positiv riktning. Skolverkets avsikt är dock att kriterierna i bilagan till de föreslagna föreskrifterna inte ska innebära någon egentlig förändring avseende vad en utländsk utbildning ska innehålla för att motsvara en nationell behörighetsgivande utbildning. Det kommer således även genom nu föreslagna föreskrifter vara möjligt att bedöma om den sökandes yrkeskvalifikationer och utbildning har det djup och den bredd som krävs för yrkena lärare och förskollärare i Sverige.

Skolverket har sedan 2011 totalt tagit cirka 360 000 gynnande beslut avseende legitimation för lärare eller förskollärare samt kompletterande behörigheter. Av dessa beslut avser cirka 10 000 ansökningar från sökande med yrkeskvalifikationer eller utbildning från ett annat land än Sverige. Skolverket tar emot ca 15 000 ansökningar om legitimation för lärare och förskollärare varje år. Ungefär 1200 av dessa ansökningar är från sökande med utbildningar och yrkeskvalifikationer från ett annat land än Sverige. I genomsnitt bifaller Skolverket ca femtio procent av ansökningarna från sökanden med utbildning från ett annat land än Sverige. Det kan ställas i relation till att Skolverket bifaller ca nittiofem procent av ansökningarna från sökande med utbildning från Sverige. Mot bakgrund av detta gör Skolverket bedömningen att påverkan avseende lärarförsörjningen kommer att vara marginell i förhållande till den totala tillgången till legitimerade lärare och förskollärare.

³⁵ Prop. 2015/16:44, s. 34.

Skolverket gör därutöver bedömningen att kravet på att rektorn ska utfärda ett skriftligt omdöme gällande yrkesutövning som anpassningsperiod eller kompletterande insats inte medför någon större administrativ börda för huvudmannen i jämförelse med hur det ser ut idag. Detta då sådan anpassningsperiod eller kompletterande insats redan enligt nu gällande lydelse i föreskrifterna ska intygas vid den skolenhet eller förskoleenhet där handledning har genomförts.

För lärare och förskollärare som av Skolverket bedöms behöva fullgöra en kompensationsåtgärd eller genomgå en kompletterande insats finns möjlighet till tidsbegränsade anställningar och vikariat. De föreslagna kunskaps- och kompetensområden, uppnådda färdigheter och kompetenser utgår från examenskrav som är angivna i examensordningen. Skolverket bedömer därmed att de föreslagna kunskaperna och färdigheterna i de flesta fall kan förvärfvas genom utbildning som universitet och högskolor erbjuder. Skolverket bedömer därför att föreslagen reglering kommer medföra att den sökande har goda möjlighet att genomföra kompensationsåtgärder eller kompletterande insatser och i förlängningen uppfylla kraven för legitimation som lärare eller förskollärare på samma sätt som tidigare. De föreslagna föreskrifterna medför därför inte några ytterligare kostnader för den enskilde yrkesutövaren.

Skolverket bedömer inte att föreslagna föreskrifter om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning kommer leda till att Skolverket tar emot fler ansökningar än idag från sökande med yrkeskvalifikationer eller utbildning från annat land än Sverige. Skolverkets förslag om föreskrifter genererar därför inte några ytterligare intäkter till staten.

5.2 Beskrivning av andra relevanta konsekvenser

Artikel 28 och 29 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) gäller barns rätt till utbildning. Skolverket bedömer att de föreslagna föreskrifterna bidrar till att säkerställa barns och elevers rättigheter enligt artikel 28 och 29 genom att ställa krav på förskollärare och lärare som ger möjlighet till att moderna undervisningsmetoder tillämpas i utbildningen. Genom att säkerställa att lärare med utbildning från ett annat land än Sverige har tillräckliga kunskaper och färdigheter för yrkena lärare och förskollärare ges förutsättningar för en utbildning av hög kvalitet. Detta ger förutsättningar för elevernas lärande och utveckling av kunskaper och värden. Som framgår av avsnitt 5.1 bedömer Skolverket att föreslagen reglering kommer få en marginell påverkan på lärartillgången. Förslagen kommer därmed få en marginell påverkan på barn och elevers lärartillgång.

Skolverket har i framtagandet av föreskrifterna beaktat jämställdhet, funktionsnedsättningar och nationella minoriteter. Skolverket har funnit att föreskrifterna inte får några särskilda konsekvenser i dessa hänseenden.

5.3 Redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits för att förslaget inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte

De kriterier som Skolverket har föreslagit i den nya bilagan till föreskrifterna om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning har tagits fram med beaktande av de lagkrav som följer av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen och de med beaktande av sådana internationella överenskommelser som Sverige har ingått och som påverkar möjligheten för lärare och förskollärare med utländsk utbildning att erhålla behörighet att utöva yrket i Sverige. Föreslagna föreskrifter säkerställer att en lärare eller förskollärare med utbildning från ett annat land än Sverige har tillräckliga kompetenser för att kunna undervisa i svenska skolväsendet utan att kraven är oförenliga med den fria rörligheten. Målsättningen är att de

krav som Skolverket förslår i ändringen av föreskrifterna inte ska bidra till att försvåra för lärarförsörjningen i skolväsendet. För att säkerställa att kraven inte är mer långtgående än nödvändigt redovisar Skolverket under avsnitt 7 en inre marknadsanalys avseende de föreslagna kraven.

5.4 Bedömning av om särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Skolverket planerar att föreskrifterna ska träda i kraft den 1 maj 2025.

Skolverket ser behov av att genomföra informationsinsatser om innebörden av de nya föreskrifterna. Information kommer att ges bland annat via myndighetens nyhetsbrev och webbplats. De nya föreskrifterna innebär även att ett handläggningsstöd eller en vägledning måste tas fram i samband med de nya föreskrifterna för att främja förutsebarhet och enhetlighet i handläggningen. Mot bakgrund av Skolverket ändrade bedömningsmetod kommer Skolverket även publicera relevant information för att den sökande ska kunna göra informerade val i samband med ansökan om lärar- eller förskollärlägitimation.

5.5 Beskrivning av hur och när konsekvenserna av författningsförslagen kan utvärderas

Skolverket förvaltar alla sina myndighetsföreskrifter. Minst en gång om året kontrolleras övergripande att föreskrifterna är korrekta, aktuella och ändamålsenliga.

6. Bedömning av om författningsförslagen inskränker den kommunala självstyrelsen

De föreslagna ändringarna innebär ingen inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

7. Bedömning av om författningsförslagen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen - Inre marknadstest

De föreslagna föreskrifterna överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Skolverket föreslår nya föreskrifter om villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning. Förslaget innehåller ändrade kriterier gällande vilka kunskaps- och kompetensområden, uppnådda färdigheter och kompetenser som anses vara grundläggande för utövandet av lärar- eller förskolläraryrken i Sverige. Dessa kriterier utgör utgångspunkten vid bedömningen av om det föreligger en *väsentlig avvikelse* mellan den utländska utbildningen och de krav som ställs för behörighet i Sverige. Vid en *väsentlig avvikelse* kan en kompensationsåtgärd krävas av den lärare eller förskollärare som ansöker om lärarlegitimation. Den EU-rättsliga regleringen av detta har redovisats närmare i avsnitt 3.

I och med att Skolverket i de föreslagna föreskrifterna ställer upp ändrade respektive nya kriterier ska Skolverket genomföra en proportionalitetsprövning av den föreslagna regleringen, ett så kallat inre marknadstest. Detta följer av 4 § förordningen (2020:757) om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer, där det anges att

den myndighet som utarbetar ett förslag till föreskrifter, som innehåller nya eller ändrade krav för ett reglerat yrke ska genomföra ett inre marknadsstest. Vid ett inre marknadsstest analyseras huruvida nya eller ändrade krav är icke-diskriminerande, motiverade med hänvisning till mål av allmänt intresse, lämpliga för att säkerställa att detta mål uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

Skyldigheten att genomföra denna prövning gäller samtliga krav som begränsar tillträdet till eller utövandet av ett reglerat yrke. Direktivets skyldighet att utföra en proportionalitetsprövning på förhand omfattar också situationer där ett krav blir mindre restriktivt genom en ändring, men där en begränsning kvarstår. Detta med målet att se till att även det mindre stränga kravet inte är oproportionerligt.³⁶

I det följande genomförs ett inre marknadsstest i syfte att bedöma om de föreslagna föreskrifterna överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Det inre marknadsstestet görs i tre steg där det första är en bedömning av om förslaget innebär en diskriminering på grund av nationalitet eller bosättningsort, det andra är en bedömning av huruvida förslaget är motiverat med hänvisning till ett allmänt intresse och det tredje är en ren proportionalitetsbedömning. Varje steg inleds med en redogörelse för de rättsliga utgångspunkterna för bedömningen och följs av Skolverkets bedömning av dessa föreskrifter. De föreslagna föreskrifterna måste klara samtliga tre steg i det inre marknadsstestet för att uppfylla de EU-rättsliga och nationella kraven på proportionalitet.

7.1 Diskriminering på grund av nationalitet eller bosättningsort

Skolverket ska säkerställa att de föreslagna föreskrifterna varken direkt eller indirekt är diskriminerande på grund av nationalitet eller bosättningsort. Diskriminering föreligger när två jämförbara grupper behandlas olika eller när icke jämförbara grupper behandlas på samma sätt. Två grupper bör alltså inte behandlas olika om det inte finns några skillnader mellan dem som skulle kunna ligga till grund för olika behandling.

Med indirekt diskriminering avses situationer där åtgärden i fråga i sig riskerar att påverka invandrare yrkesutövare i högre grad än inhemska yrkesutövare och där det finns en risk för att de förstnämnda kommer att missgynnas. Till exempel skulle ett krav på bosättning i första hand drabba invandrade yrkesutövare, eftersom det är lättare för inhemska yrkesutövare att uppfylla detta villkor än för utländska yrkesutövare. Krav på särskild lokal erfarenhet eller krav på specifik lokal kunskap (till exempel geografiskt, historisk, kunskap om nationell förvaltning, kunskap om lagstiftning eller hälso- och sjukvårdssystem eller lokala dialekter) kan också utgöra indirekt diskriminering.³⁷

7.1.1 Skolverkets bedömning av de föreslagna föreskrifterna

De föreslagna föreskrifterna med ändrade krav på utländsk lärar- eller förskollärarytbildning utgår från kunskaps- och kompetensområden, uppnådda färdigheter och kompetenser. Detta med utgångspunkt i de examenskrav som är angivna i examensordningen för svensk lärar- och förskollärarytbildning. Skolverket ställer således inte upp krav som innebär att utbildningen måste innehålla specifika program eller kurser, lokala erfarenheter eller kunskaper som endast är möjliga att tillgodogöra sig nationellt i Sverige. En lärare eller förskollärare kan därmed tillgodogöra sig det som krävs även genom utbildning som genom-

³⁶ Vägledning om proportionalitetsbedömning enligt Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2018/958 av den 28 juni 2018 om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken s. 9.

³⁷ Vägledning om proportionalitetsbedömning enligt Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2018/958 av den 28 juni 2018 om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken s. 18 f.

förts i ett annat land än Sverige. Detta gäller även för det krav som ställs på att kunskaper i grundläggande skriv och läsinlärning ska kunna tillämpas på svenska. Kravet medger att läraren eller förskolläraren har tillgodogjort dig kunskaperna i ett annat land och till och med på ett annat språk, så länge läraren kan visa att kunskaperna är relevant för undervisning på svenska. Skolverket bedömer därmed att den föreslagna regleringen är neutral i förhållande till nationalitet och bosättningsort och därmed inte är diskriminerande.

De föreskrifter som Skolverket i övrigt föreslår avseende ändrad bedömning av äldre utbildning, borttagande av kravet på förnyad ansökan efter kompetensåtgärd, ändrat krav angående intyg för kompetensåtgärd, förändrad definition av begreppet undervisningsämne är enbart korrigeringar i syfte att skapa en reglering av yrket som bättre stämmer överens med EU-rätten. Dessa förändringar är därför, enligt Skolverket, inte heller diskriminerande.

7.2 Motivera förslaget med hänvisning till ett mål av allmänt intresse

Vid proportionalitetsprövningen ska Skolverket även motivera föreslagna föreskrifter med hänvisning till ett mål av allmänt intresse. Sveriges regering har motiverat regleringen av yrkena lärare och förskollärare med hänsyn till att det är nödvändigt att skydda konsumenter och mottagande av tjänster. I samband med inrättandet av legitimationskrav angav regeringen att det allmänna intresset syftar till att säkerställa att lärare har den relevanta kompetens som behövs för att bedriva undervisning och som garanterar att barn och elever får en högkvalitativ utbildning inom skolväsendet.³⁸ Konsumentskydd är, enligt 5 § förordningen om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer, ett exempel på mål av allmänt intresse som kan motivera ett förslag till föreskrifter. Målet är att läraren eller förskolläraren ska ha den kompetens som behövs för att elever och barn ska få en högkvalitativ utbildning inom skolväsendet. Inre marknads-testet behöver, enligt 7 § nämnd förordning, visa att det föreligger en verklig risk för att målet inte nås om de föreslagna ändringarna i föreskrifterna inte meddelas. Förekomsten av verklig risk kan inte endast motiveras genom allmänna överväganden utan behöver styrkas genom tex. forskning eller statistik.³⁹

7.2.1 Skolverkets bedömning av de föreslagna föreskrifterna

Regleringen av yrket som lärare och förskollärare är nödvändig med hänsyn till det allmänna intresset av skydd för konsumenter och mottagande av tjänster. Genom att reglera vilka kunskaps- och kompetensområden, uppnådda färdigheter och kompetenser som är grundläggande för utövandet av lärar- eller förskolläraryrket i Sverige vill Skolverket säkerställa att lärare och förskollärare har den kunskap och kompetens som behövs för att bedriva undervisning på en högkvalitativ nivå.

Som det ser ut idag saknas det behöriga lärare och förskollärare i skolväsendet. För samtliga skol- och verksamhetsformer, bortsett från förskola och fritidshem, var andelen behöriga lärare 72 procent år 2020. Mer än hälften av de obehöriga lärarna i grundskolan, dvs. lärare som var obehöriga i samtliga undervisningsämnena, saknade någon form av eftergymnasial pedagogisk utbildning.⁴⁰ Det finns få studier som analyserat sambandet mellan lärares behörighet och elevers resultat. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) publicerade en studie år 2007 där de konstaterade att behöriga lärare är viktiga för elevernas resultat i grundskolan. Till grund för resultatet låg en analys av registeruppgifter för alla elever som avslutade årskurs nio i kommunala skolor i Sverige mellan åren 1997/98 och

³⁸ EU-kommissionens databas över reglerade yrken.

³⁹ Dom Deutsche Parkinson Vereinigung, C-148/15, ECLI:EU:C:2016:776, punkterna 33–43.

⁴⁰ Skolverket. Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behov av förskollärare och olika lärarkategorier.

2004/05, alltså innan nuvarande bestämmelser om legitimation infördes. IFAU:s analys visade att när andelen obehöriga lärare ökade försämrades elevernas meritvärden. Att gå i en skola med många (28%) obehöriga lärare innebar 11 procentenheter lägre studieresultat för elever jämfört med att gå i en skola med få (cirka 8%) obehöriga lärare.⁴¹ Att lärare har adekvat utbildning är, enligt Skolinspektionen, viktigt för kvaliteten i undervisningen. Forskning pekar, enligt Skolinspektionen, på att lärares professionalism, kompetens och ledning har en avgörande roll vad gäller att ge elever en undervisning av hög kvalitet.⁴²

Med beaktande av att vårdnadshavare för elever och barn har begränsade möjligheter att välja vem eller vilka som ska bedriva undervisning och att det av Skolinspektionens granskning och IFAU:s analys, framkommer att kvaliteten på undervisningen riskerar att bli sämre om den bedrivs av en lärare eller förskollärare som saknar adekvat utbildning, finns det skäl att säkerställa att lärare och förskollärare har tillräckliga kunskaper och kompetenser för att undervisa i skolväsendet. Skolverket behöver därför reglera vilka kunskaps- och kompetensområden, uppnådda färdigheter och kompetenser som är grundläggande för utövandet av lärar- eller förskolläraryrket i Sverige.

7.3 Proportionalitet

Skolverket ska vidare visa att de ändrade kraven i nu föreslagna föreskrifter är lämpliga för att säkerställa att målet av allmänt intresse nås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att nå målet. För att visa detta behöver Skolverket i sin proportionalitetsprövning beakta flera relevanta faktorer i enlighet med 9 § förordning om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.

Med utgångspunkt i identifierat mål av allmänt intresse ska Skolverket i sin proportionalitetsprövning beakta:

1. vilka slags risker som motverkas av förslaget,
2. befintliga bestämmelser och i vilken utsträckning de är tillräckliga för att nå målet av allmänt intresse,
3. om förslaget är konsekvent och systematiskt i förhållande till hur liknande risker i jämförbara verksamheter har åtgärdats,
4. om förslaget förväntas leda till att målet av allmänt intresse nås,
5. vilka negativa effekter förslaget kan få för den fria rörligheten för personer och tjänster, konsumenternas valmöjligheter och tjänsternas kvalitet och väga dessa effekter mot förslagets förväntade nytta,
6. om målet av allmänt intresse kan nås genom mindre restriktiva åtgärder, och
7. om de föreslagna nya eller ändrade kraven var för sig bidrar till och är nödvändiga för att nå målet av allmänt intresse när de kombineras med övriga krav som begränsar tillträdet till yrket.

Skolverkets bedömning i fråga om identifierade risker som motverkas av förslaget samt på vilket sätt och i vilken utsträckning det konkreta förslaget kommer att bidra till att uppnå det eller de specifika mål av allmänt intresse som eftersträvas är en av de viktigaste delarna av proportionalitetsprövningen. Bedömningen kräver en grundlig faktabaserad analys som visar att det verkligen finns relevanta risker och att förslagen skulle kunna minska dessa risker. Allmänna uttalanden om att åtgärden skulle vara fördelaktig för tjänstekvaliteten eller konsumentskyddet är inte tillräckliga. Bedömningen behöver istället styrkas av en me-

⁴¹ Andersson, C. (2007). Lärartäthet, lärarkvalitet och arbetsmarknaden för lärare. Rapport 2007:5. Uppsala: IFAU.

⁴² Skolinspektionen, Undervisning på skolor med många obehöriga lärare, Kvalitetsgranskning 2017, drn: 40-2016:6993.

ningsfull analys som fokuserar på den specifika åtgärden och den inverkan som den kan förväntas ha på de mål av allmänt intresse som eftersträvas⁴³.

Enligt 10 § förordningen om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer ska myndigheten vid bedömning enligt 9 § 7 också särskilt beakta:

1. om yrket regleras genom reserverade aktiviteter, en skyddad yrkestitel eller på annat sätt,
2. om det finns en skyldighet att genomgå kontinuerlig fortbildning,
3. krav som rör organiseringen av yrket, yrkesetik eller tillsyn,
4. krav på medlemskap i en yrkesorganisation,
5. kvantitativa begränsningar, såsom av antalet tillstånd att utöva yrket eller av antalet anställda med bestämda yrkeskvalifikationer,
6. krav på associationsform eller krav som rör ägarförhållanden eller företagsledning och som är kopplade till yrkets utövning,
7. territoriella begränsningar,
8. begränsningar av verksamhetskombinationer,
9. krav på försäkringsskydd,
10. krav på språkkunskaper,
11. krav som rör taxor, och
12. krav som rör marknadsföring.

Skolverket kan konstatera att flera av punkterna i 10 § inte blir aktuella i regleringen för yrkena lärare och förskollärare. Det finns inte någon skyldighet att genomgå kontinuerlig fortbildning eller krav på organisering av yrket, yrkesetik, eller tillsyn. Det finns inte heller krav på medlemskap i en yrkesorganisation eller krav på associationsform, försäkringsskydd, taxor eller marknadsföring. Vidare finns det inte några begränsningar av verksamhetskombinationer eller kvantitativa begränsningar. Dessa punkter blir därför inte relevanta för det nu aktuella inre marknads-testet.

Vidare ska myndigheten, enligt 11 § samma förordning, med utgångspunkt i målet av allmänt intresse, när det har betydelse, även beakta:

1. vilken verksamhet som yrket omfattar och kopplingen till den yrkeskvalifikation som krävs,
2. uppgifternas komplexitet och kopplingen till behovet av yrkeskvalifikationer, särskilt när det gäller nivån, arten och längden på den utbildning eller erfarenhet som krävs,
3. möjligheten att få tillräckliga yrkeskvalifikationer på alternativa sätt,
4. om reserverade aktiviteter är gemensamma för flera yrkesgrupper,
5. graden av självständighet när yrket utövas, och
6. vetenskaplig och teknisk utveckling som påverkar konsumenternas möjligheter att bedöma kvaliteten på den tjänst som yrkesutövaren utför.

7.3.1 Skolverkets bedömning av proportionaliteten i de föreslagna föreskrifterna

Skolverket föreslår bland annat att i föreskrifterna ange nya och ändrade kunskaps- och kompetensområden, uppnådda färdigheter och kompetenser som är grundläggande för utövandet av lärar- eller förskolläraryrket i Sverige och som därmed utgör utgångspunkten för bedömningen om en utländsk utbildning *avviker i väsentlig mån* från en nationell behörighetsgivande utbildning. Vidare föreslår Skolverket ändrade krav för genomförande av en kompensationsåtgärd i de fall en *väsentlig avvikelse* föreligger.

⁴³ Se t.ex. EU-domstolens mål C-66/18, kommissionen mot Ungern, ECLI:EU:C:2020:792, punkt 204; EU-domstolens mål C-384/18, kommissionen mot Belgien, ECLI:EU:C:2020:124, punkt 48; EU-domstolens mål C-377/17, kommissionen mot Tyskland, ECLI:EU:C:2019:562, punkt 74.

Skolverket har sedan tidigare reglerat detta på ett annat sätt än vad som nu föreslås. Nu gällande föreskrifter innehåller krav på att en utländsk lärar- eller förskollärarytbildning ska ha en viss omfattning av ämnesstudier för att inte *avvika i väsentlig mån* från en nationell behörighetsgivande utbildning. Av yrkeskvalifikationsdirektivet följer att bedömningen av om en *väsentlig avvikelse* föreligger ska utgå från kunskaps- och kompetensområden, uppnådda färdigheter och kompetenser som är grundläggande för utövandet av yrket i den mottagande staten. Nu gällande krav på utbildningens omfattning riskerar att strida mot EU-rätten. Skolverket föreslår därför ändrade kriterier i fråga om när yrkeskvalifikationer från en EES-stat eller Schweiz ska anses *väsentligt avvika* från de krav som i nationell rätt ställs på det reglerade yrket.

Nedan följer en proportionalitetsbedömning av de föreslagna föreskrifterna i den mån de innebär en ändring i sak och inte enbart innebär en redaktionell ändring eller en ändring som innebär att ett tidigare föreskrivet krav helt tas bort. Bedömningen inleds med en genomgång av hur förslaget förhåller sig till de bedömningspunkter som anges i 9 § förordning om proportionalitetsprövning. Därefter följer en genomgång av de föreslagna ändringarna var för sig, åtföljt av objektiva fakta till stöd för respektive ändring samt en proportionalitetsbedömning för respektive ändring.

7.3.2 Proportionalitetsbedömning utifrån bedömningspunkterna

7.3.2.1 Vilka slags risker motverkas av förslaget?

Den risk som motverkas genom de föreslagna föreskrifterna är att elever inte ges en högkvalitativ utbildning. Närmare om hur Skolverket har identifierat dessa risker redogörs för under respektive föreslagen ändring nedan under avsnitt 7.3.3.

7.3.2.2 Vilka befintliga bestämmelser finns och i vilken utsträckning är de tillräckliga för att nå målet av allmänt intresse?

Det finns befintlig reglering som ska säkerställa att utbildningen i skolväsendet håller en hög kvalitet. Det är som huvudregel endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och som är behörig för viss undervisning som får bedriva undervisning.⁴⁴ Bestämmelser om kraven på de utbildningar som ska leda fram till en legitimation som lärare eller förskollärare finns i 2 kap. behörighetsförordningen och examensordningen samt förordningen om utbildning till lärare och förskollärare. Dessutom finns det avvikande bestämmelser avseende krav för behörighetsgivande examina.⁴⁵

Undervisningen i skolväsendet styrs av ämnesplaner och kursplaner som anger undervisningens innehåll. Huvudmannen har ett ansvar för att se till att personal som har hand om utbildning i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för ges möjlighet till kompetensutveckling samt har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för undervisningen.⁴⁶ Även om huvudmannen har ett övergripande ansvar för det pedagogiska arbetet har den legitimerade läraren eller förskolläraren ett särskilt ansvar för den undervisning som

⁴⁴ 2 kap. 13 § skollagen.

⁴⁵ Förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen, förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildning för vidareutbildning av lärare och pedagogisk personal inom förskolan som leder till lärar- eller förskollärarexamen, förordningen (2016:705) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå och förordningen (2021:1336) om försöksverksamhet med kompletterande pedagogisk utbildning som leder till grundlärarexamen eller ämneslärarexamen.

⁴⁶ 2 kap. 34 § skollagen.

han eller hon bedriver.⁴⁷ Detta innebär att den legitimerade läraren är direkt ansvarig för undervisningen och kan ställas till svars vid eventuella brister i den professionella yrkesutövningen.⁴⁸

En legitimerad lärare eller förskollärare som till exempel bedöms vara oskicklig eller grovt oskicklig i sin yrkesutövning kan meddelas en varning eller få sin legitimation återkallad.⁴⁹ Med oskicklighet i yrket avses att en lärare eller förskollärare inte förmår att vidmakthålla sin professionella förmåga eller leva upp till yrkesrollen. I yrkesrollen ingår undervisning och sådant som hör till denna, tex. förmåga att förmedla kunskap, stödja barn och elever i deras lärande, bedömning och betygssättning samt att undervisningen bedrivs i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet och följer läroplaner.⁵⁰

År 2017 gjorde Skolinspektionen en granskning av hur rektorer leder och organiserar skolors arbete för att säkerställa att eleverna får en undervisning med kontinuitet och som utgår från kunskapsmål när legitimerade och behöriga lärare saknas. I granskningen bedömer inspektionen att det hos 16 av de 28 granskade skolorna finns ett behov av att utveckla stödet till obehöriga lärare i det dagliga arbetet med att planera och genomföra undervisningen. Obehöriga lärare lämnas i flera fall ensamma i arbetet med planering och genomförande av undervisningen.⁵¹ Med beaktande av rektors utmaningar i det stödjande arbetet av obehöriga lärare är det enligt Skolverkets bedömning viktigt att den undervisande läraren och förskolläraren redan från början har de kunskaps- och kompetensområden, uppnådda färdigheter och kompetenser som är grundläggande för utövandet av lärar- och förskolläraryrket.

Mot bakgrund av det som ovan anförts gör Skolverket bedömningen att befintlig reglering inte är tillräcklig för att nå målet av allmänt intresse. Föreslagna krav i bilagan till Skolverkets föreskrifter om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning innebär att de grundläggande villkoren för att motsvara en nationell behörighetsgivande utbildning regleras på en övergripande nivå och fokuserar på grundläggande kompetenser som behövs för att bedriva undervisning enligt gällande reglering av svensk lärar- och förskolläraryrkesutbildning.

7.3.2.3 Är förslaget konsekvent och systematiskt i förhållande till hur liknande risker i jämförbara verksamheter har åtgärdats?

Den föreslagna regleringen är konsekvent och systematisk i förhållande till hur andra legitimationsyrken är reglerade. En jämförelse kan göras mot legitimationsyrken i hälso- och sjukvården och i viss mån hur fastighetsmäklaryrket är reglerat. För dessa yrken ställs krav på viss utbildningsnivå och i vissa fall även krav på praktisk tjänstgöring.

7.3.2.4 Förväntas förslaget leda till att målet av allmänt intresse nås?

Föreslagna föreskrifter bidrar till att säkerställa att den undervisande läraren och förskolläraren har tillräckliga kompetenser för att kunna förmedla det ämnes- och kunskapsinnehåll som framgår av läroplaner och ämnesplaner. På så sätt bidrar föreslagen reglering till att säkerställa att undervisningen av barn och elever i skolväsendet håller en hög nivå. Närmare om hur Skolverket har kommit fram till denna bedömning redogörs för under respektive föreslagen ändring nedan under avsnitt 7.3.3.

⁴⁷ 2 kap. 15 § skollagen.

⁴⁸ Prop. 2010/11:20 s. 82.

⁴⁹ 2 kap. 23 § skollagen.

⁵⁰ Prop. 2010/11:20 s. 59 f.

⁵¹ Undervisning på skolor med många obehöriga lärare, Skolinspektionen, Kvalitetsgranskning 2017, dnr 40-2016:6993.

7.3.2.5 Vilka negativa effekter kan förslaget få för den fria rörligheten?

För yrkena lärare och förskollärare finns gällande krav på att yrkeskvalifikationer från en EES-stat eller Schweiz ska motsvara de kunskaps- och kompetensområden, uppnådda färdigheter och kompetenser som är grundläggande för utövandet av lärar- eller förskolläraryrket i Sverige. Förslaget till nya föreskrifter om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning harmoniserar med yrkeskvalifikationsdirektivet. Skolverket bedömer att denna harmonisering inte kommer få någon ytterligare påverkan på attraktionen för anläggande yrkesutövare. Även om föreslagen reglering skulle få en negativ påverkan på den fria rörligheten är föreslagen reglering, enligt Skolverkets bedömning, proportionerlig för att säkerställa en adekvat undervisningsnivå i skolväsendet.

7.3.2.6 Kan målet av allmänt intresse nås genom mindre restriktiva åtgärder?

Föreslagen ny föreskrift om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning innebär en minskad detaljreglering av vilka kunskaps- och kompetensområden, uppnådda färdigheter och kompetenser som är grundläggande för utövandet av lärar- eller förskolläraryrket i Sverige och som ska beaktas vid bedömningen av om en kompensationsåtgärd krävs. Skolverket föreslår även andra ändringar för att harmonisera med de förutsättningar som anges i yrkeskvalifikationsdirektivet. Skolverket bedömer därför att de föreslagna ändringarna är väl avvägda och ligger på lägsta nivå för att uppnå målet av allmänt intresse.

7.3.2.7 Bidrar föreslagna föreskrifter var för sig till och är nödvändiga för att nå målet av allmänt intresse när de kombineras med övriga krav som begränsar tillträdet till yrket?

Vid bedömningen om föreslagna föreskrifter bidrar till och är nödvändiga för att nå målet av allmänt intresse ska myndigheten särskilt beakta de punkter som redovisas i 10 § förordningen om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationerna. Som konstaterats i tidigare avsnitt är samtliga punkter inte tillämpliga för yrkena lärare och förskollärare. Enligt Skolverkets bedömning ska särskilt beaktas att yrket regleras genom reserverade aktiviteter, att yrkena utgör skyddade yrkestitlar, utövas under tillsyn och att det finns krav på språkkunskaper.

Legitimerad lärare och förskollärare utgör skyddade yrkestitlar och en legitimerad lärare eller förskollärare står under tillsyn av Skolinspektionen och Lärarnas ansvarsnämnd. Av 3 kap. 1 § behörighetsförordningen framgår att det för sökande med yrkeskvalifikationer som har förvärvats eller erkänts i en annan stat än Sverige inom EES eller i Schweiz krävs att de har kunskaper i svenska som är nödvändiga för yrket. Skolverket bedömer att föreslagna krav tillsammans med redan existerande krav på språkkunskaper och tillsyn är nödvändiga för att nå målet av allmänt intresse.

7.3.3 Proportionalitetsbedömning för respektive förslag

7.3.3.1 Yrkesutövning som anvisad anpassningsperiod ska intygas av rektor

Enligt nu gällande reglering ska anvisad yrkesutövning som anpassningsperiod intygas genom ett skriftligt omdöme som är utfärdat vid den skolenhet eller förskoleenhet där handledningen har fullgjorts. Skolverket föreslår en förändring på så sätt att genomförd yrkesutövning ska visas med skriftligt omdöme som är utfärdat av rektorn, eller motsvarande, för den skolenhet eller förskoleenhet där den sökande har genomgått anpassningsperioden.

Ändringen innebär en precisering av att det är rektorn eller person med motsvarande befogenhet som ska intyga att den konstaterade avvikelserna är kompenserade.

Det är rektorn som, enligt 2 kap. 9 § skollagen, leder och samordnar det pedagogiska arbetet på förskole- eller skolenhet. Det är därmed rektorn som ska ansvara för att undervisningen garanterar att barn och elever får en högkvalitativ utbildning. Skolverket bedömer därför att det är rektorn som är mest lämpad att intyga att läraren eller förskolläraren har kompenserat för den konstaterade avvikelserna som en anpassningsperiod ska kompensera för. En annan ordning skulle enligt Skolverkets bedömning innebära en risk för att intygandet av genomförd anpassningsperiod utfärdas av någon som saknar nödvändig pedagogisk insikt och inte har ansvar för undervisningens kvalitet. Detta skulle kunna medföra att intyg utfärdas på felaktiga grunder och därmed undergräver kravet på anpassningsperiod som kompensationsåtgärd. Av detta skäl är nuvarande reglering av hur genomförd yrkesutövning visas inte tillräcklig för att uppnå det eftersträfvade målet av allmänt intresse. Skolverket gör bedömningen att föreslagen ändring är proportionerlig.

7.3.3.2 Ändrat krav avseende intyg för anvisad utbildning som anpassningsperiod

Till skillnad mot nu gällande föreskrifter där anvisad utbildning ska intygas med betyg från universitet eller högskola föreslår Skolverket att anvisad utbildning som en del av anpassningsperiod ska intygas genom studieintyg från anordnaren av utbildningen. Ändringen innebär, utöver en språklig justering, även att det är möjligt att anvisad utbildning kan intygas genom studieintyg från andra utbildningsanordnare än universitet och högskola. Denna ändring är nödvändig då Skolverket bedömer att en anpassningsperiod kan kombineras med annan utbildning än en sådana som bedrivs på universitet och högskolor. Denna ändring harmonierar även med yrkeskvalifikationsdirektivets definition av yrkeskvalifikationer. Skolverket gör bedömningen att föreslagen ändring är proportionerlig.

7.3.3.3 Den sökande ska visa sådana pedagogiska och didaktiska kunskaper och färdigheter i att undervisa i förskolan, grundskolan, gymnasieskolan samt kunskaper i ett eller flera undervisningsämnen i grundskolan och gymnasieskolan eller relevanta yrkeskunskaper för ett eller flera yrkesämnen

Skolverket föreslår att det i bilagan ska anges följande.

Förskollärare ska visa sådana pedagogiska och didaktiska kunskaper och färdigheter som krävs för att arbeta som förskollärare i förskolan.

Lärare med inriktning mot arbete i förskoleklassen och grundskolans årskurs 1–3 ska visa sådana pedagogiska och didaktiska kunskaper och färdigheter som krävs för att arbeta som lärare i minst en av årskurserna 1–3 i grundskolan samt visa ämneskunskaper som huvudsakligen motsvarar minst ett undervisningsämne i grundskolan. Kunskaperna i undervisningsämnet ska förbereda för undervisning i motsvarande grundskolans årskurs 1–3.

Lärare med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 4–6 ska visa sådana pedagogiska och didaktiska kunskaper och färdigheter som krävs för att arbeta som lärare i grundskolan samt visa ämneskunskaper som huvudsakligen motsvarar minst ett undervisningsämne i grundskolan. Kunskaperna i undervisningsämnet ska förbereda för undervisning i motsvarande grundskolans årskurs 4–6.

Lärare med inriktning mot arbete i fritidshemmet ska visa sådana pedagogiska och didaktiska kunskaper och färdigheter som krävs för att arbeta som lärare i fritidshemmet.

Lärare med inriktning mot arbete i grundskolans årskurser 7–9 ska visa sådana pedagogiska och didaktiska kunskaper som krävs för att arbeta som lärare i grund- eller gymnasieskola

samt visa ämneskunskaper och färdigheter som huvudsakligen motsvarar minst ett undervisningsämne. Kunskaperna i undervisningsämnet ska förbereda för undervisning i motsvarande grundskolans årskurs 7-9.

Lärare med inriktning mot arbete i gymnasieskolan ska visa sådana pedagogiska och didaktiska kunskaper och färdigheter som krävs för att arbeta som lärare i grund- eller gymnasieskola samt visa ämneskunskaper och färdigheter som huvudsakligen motsvarar minst ett undervisningsämne. Kunskaperna i undervisningsämnet ska förbereda för undervisning i motsvarande gymnasieskolan.

Yrkeslärare ska visa sådana pedagogiska och didaktiska kunskaper och färdigheter som krävs för att arbeta som lärare i grund- eller gymnasieskola samt visa yrkeskunskaper som är relevant för ett eller flera yrkesämnena i gymnasieskolan.

Speciallärare ska visa kunskap- och kompetensområden, uppnådda färdigheter och kompetenser som är grundläggande för arbete som förskollärare, lärare i grundskolan eller lärare i gymnasieskolan. Därutöver ska den sökande visa kunskaper och färdigheter i att arbeta som speciallärare.

Av en sammanställning av forskningsresultat som har gjorts på uppdrag av Skolinspektionen framgår att framgångsrika lärare har goda ämneskunskaper och god didaktisk kompetens och förmåga att balansera dessa så att de skapar ett sammanhang och en röd tråd för elevernas lärande. De kan även anpassa innehåll och metod i undervisningen efter både elevernas förutsättningar och den givna situationen och har tillgång till en bred arsenal av metoder och verktyg att använda i sitt arbete. Vidare är framgångsrika lärare tveklöst ledare i klassrummet. De skapar struktur i arbetet och kan tydliggöra för eleverna både vilka mål man arbetar mot, och vilka ansträngningar som krävs för att nå målen. Framgångsrika lärare motiverar också eleverna, genom att ha ändamålsenliga förväntningar på dem och samtidigt koppla undervisningen till elevernas erfarenheter.⁵²

I forskningsöversikten, Forskning om undervisning och lärande - En internationell och nationell översikt, har Jan Håkansson och Daniel Sundberg analyserat internationell och nationell forskning utifrån tre syften. Det första syftet är att identifiera några dominerande forskningspositioner och forskningstrender i det internationella och nationella forskningsfältet undervisning och lärande under de två senaste decennierna såsom de framträder i översikter inom området. För det andra är syftet att jämföra de resultatbilder som framkommer i analyser av översikter. För det tredje syftar rapporten till att göra en syntes på basis av de jämförande analyserna och dra slutsatser om de forskningsresultat som syntesen genererar. Enligt forskningsöversikten pekar många internationella studier på betydelsen av professionellt organiserade och designade lärandemiljöer som innehåller såväl direkt lärarstyrd undervisning som utrymme för elevers lärande genom upptäckt. Den internationella forskningen pekar samstämmigt mot just lärarens pedagogiska och didaktiska repertoar som en av de viktigaste framgångsfaktorerna i undervisningen. En sådan repertoar utgår från ett helhetsperspektiv på undervisningen, där mål och urval av innehåll, ämnesinnehåll, organisering och uppföljning/bedömning ingår som integrerade delar. Den består alltså inte av olika tips och trix färdiga för användning, utan vilar på solid evidens om varje element, dess förhållande till såväl grundläggande pedagogiska och didaktiska principer som läroplansmål och värden. I professionell undervisning baserad på en repertoar av kunskap, strategier och förmåga ingår också omdömesförmågan att kalibrera och översätta repertoaren till behandlat ämnesinnehåll, klassrumskontext och varje elevs situation. En kunskapsbas för undervisning har således, enligt författarna till forskningsöversikten, vissa kompo-

⁵² Framgång i undervisningen - En sammanställning av forskningsresultat som stöd för granskning på vetenskaplig grund i skolan, av Charlotte Johansson, fil. dr, utredare, Skolinspektionen dnr 2010:1284.

nenter som framstår relativt robusta över tid och rum. Till några grundläggande räknas ofta ämneskunskap, generell pedagogisk kunskap, läroplanskunskap, ämnesdidaktisk kunskap, kunskap om de lärande och deras karaktäristika, kunskap om undervisningskontexten, kunskap om utbildningens mål, syften och värden. Dessa är dock inte statiska färdiga kategorier i den kompetenta lärarens yrkesrepertoar, utan dynamiskt samspelande och föränderliga över tid. Det är alltså inte så att till exempel ämneskunskaper kommer före didaktisk kunskap eller tvärtom, utan att de samspelar.⁵³

Håkanssons och Sundbergs slutsatser är bland annat att lärarkompetens kan uttryckas i olika kompetensdimensioner. I forskning framträder enligt författarna särskilt tre former av kompetenser. Den första handlar om lärarens förmåga att utveckla relationer till elever (men även föräldrar, kollegor etc.). Den andra berör ledarskapsförmåga för att organisera undervisningen i och utanför klassrummet. Den tredje betecknas som didaktisk kompetens. Den innefattar kunskaper och färdigheter i att kommunicera undervisningsinnehållet efter mål och elevers tidigare erfarenheter och kunskap. Kompetensdimensionerna bör inte förstås hierarkiskt utan som samspelande.⁵⁴

Av forskningsöversikten framgår att en lärare behöver en bred repertoar av både ämneskunskap och förmåga att förmedla ämnesinnehållet till eleverna. Skolverket bedömer därför att det är nödvändigt för undervisningens kvalitet i grundskolans årskurs 1–9 och i gymnasieskolan att lärare har kunskaper i minst ett undervisningsämne i grundskolan respektive gymnasieskolan eller relevant kompetens för minst ett yrkesämne. Det föreslagna kravet avseende yrkeslärare harmoniserar med vad som, enligt 2 kap. 25 § behörighetsförordningen, krävs för att meddelas behörighet att undervisa i ett yrkesämne. Läraren ska även kunna förmedla ämnesinnehållet till eleverna i det undervisningsämne som läraren har kunskaper och förmågor i. I förskolan bedrivs inte undervisningen i undervisningsämnena. Av den anledningen och med stöd i ovan redovisad forskning är det i stället nödvändigt att en förskollärare har en bred pedagogisk repertoar. Skolverket bedömer därför att det är nödvändigt för undervisningens kvalitet i förskolan att förskolläraren har sådana pedagogiska och didaktiska kunskaper och färdigheter som krävs för att arbeta som förskollärare i verksamhet som motsvarar förskolan. Om nämnda kunskaper och färdigheter saknas riskerar barn i förskolan, elever i grundskolans årskurs 1–9 och i gymnasieskolan att inte ges en högkvalitativ utbildning.

Av 2 kap. 13 § skollagen följer att en legitimerad förskollärare och lärare ska ansvara för undervisning. Med beaktande av detta ansvar och att det av forskningsöversikten framgår att ämneskunskaper samt förmåga att kommunicera ett ämnesinnehåll är centrala kompetenser för en bra undervisning bedömer Skolverket det som proportionerligt att den sökande ska visa kunskaper i att undervisa i minst ett undervisningsämne i grundskolan och i gymnasieskolan samt ha pedagogiska och didaktiska kunskaper och färdigheter avsedda för respektive undervisning.

Eftersom ämneskunskaper och förmåga att kommunicera ett ämnesinnehåll är en förutsättning för att kunna bedriva undervisning av god kvalitet bedömer Skolverket att huvudmannens ansvar för lärare och förskollärares kompetensutveckling enligt 2 kap. 34 § skollagen, inte kan kompensera för att en lärare eller förskollärare saknar sådana förmågor.

⁵³ Jan Håkansson, Daniel Sundberg. (2012). Forskning om undervisning och lärande – En internationell och nationell översikt, s. 220.

⁵⁴ Jan Håkansson, Daniel Sundberg. (2012). Forskning om undervisning och lärande – En internationell och nationell översikt, s. 227.

7.3.3.4 Kunskap om grundläggande läs-, och skrivinlärning och om barns kommunikation och språkutveckling

I bilaga 1 till Skolverkets nu gällande föreskrifter om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning finns ett krav på grundläggande kunskaper i läs- och skrivutveckling för att en utländsk utbildning inte ska anses *avvika i väsentlig mån* från en nationell behörighetsgivande utbildning. I nu gällande föreskrifter uttrycks detta krav på följande vis.

Förskollärare eller lärare i förskoleklassen och årskurs 1–3 i grundskolan ska visa grundläggande kunskaper om läs- och skrivutveckling på svenska. Sökande med nordisk utbildning är undantagen kravet att visa kunskap om grundläggande läs- och skrivinlärning på svenska. Sökande med utbildning från Finland är undantagen kravet endast om sökanden har rätt att tjänstgöra på svensktalande förskola alternativt undervisa i svensktalande skolor i Finland. En sökande som har svenska som modersmål eller som har genomgått svenskspråkig grundskola behöver inte visa grundläggande kunskaper om läs- och skrivutveckling på svenska.

Nu gällande föreskrifter medför en risk för diskriminering enligt EU-rätten. Detta då ett krav på att kunskaperna ska ha tillgodogjorts på svenska riskerar att påverka utländska yrkesutövare i högre grad än inhemska yrkesutövare med risken för att utländska yrkesutövare kommer att missgynnas då de inte har samma möjligheter att tillgodoräkna likvärdiga kunskaper.

Skolverket föreslår att det gällande kravet på kunskap i läs- och skrivutveckling ska ändras så att det bättre stämmer överens med EU-rätten och kraven i yrkeskvalifikationsdirektivet. En ändring är även nödvändig för att kraven ska stämma bättre överens med den terminologi och de krav som ställs i examensordningen. Skolverket föreslår därför att kravet utformas på följande vis i Skolverkets föreskrifter om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning.

En förskollärare ska visa kunskap om grundläggande läs-, och skrivinlärning och fördjupad kunskap om barns kommunikation och språkutveckling. En lärare i förskoleklassen och årskurs 1-3 i grundskolan ska visa fördjupad kunskap om grundläggande läs- och skrivinlärning och om barns kommunikation och språkutveckling. Lärare med inriktning mot arbete i fritidshemmet ska visa kännedom om grundläggande läs- och skrivinlärning och kunskap om barns kommunikation och språkutveckling. Förskolläraren eller läraren ska kunna tillämpa kunskaperna på svenska.

Genom den föreslagna förändringen ställs det ett krav på att en förskollärare, lärare i förskoleklassen och årskurs 1-3 i grundskolan samt lärare med inriktning mot arbete i fritidshemmet ska ha kunskaper i läs- och skrivinlärning och om barns kommunikation och språkutveckling för att den utländska utbildningen inte ska anses *avvika i väsentlig mån* från en nationell behörighetsgivande utbildning. Det ställs dessutom ett krav på att den förvärvade kunskapen ska vara relevant för undervisning på svenska. Det innebär att förskolläraren eller läraren ska kunna planera och genomföra en systematisk, strukturerad och effektiv undervisning i läs- och skrivinlärning på svenska.

Skolverket anser det vara nödvändigt att det i föreskrifterna framgår att kunskaperna i läs- och skrivinlärning ska vara relevant för undervisning på svenska. Att som förskollärare eller lärare ha kunskap om läs- och skrivinlärning på ett annat språk är inte detsamma som att ha kunskap om hur man planerar och genomför en systematisk, strukturerad och effektiv undervisning i läs- och skrivutveckling på svenska. För en framgångsrik läsinlärning är fonologisk medvetenhet, det vill säga att identifiera ljud som ingår i ett ord och att kunna

sätta samma ljud till ord, särskilt viktigt.⁵⁵ Forskning visar också att tidigt arbete med fonologisk medvetenhet kan förebygga lässvårigheter.⁵⁶ Det är dessutom en fördel om bokstäverna presenteras i en för svenska språket genomtänkt ordningsföljd. Även undervisning om ords betydelsebärande delar (morfem) kan gynna elevernas läsning och stavning.⁵⁷ Många språk skiljer sig avsevärt från svenskan vad gäller språkljud, skrivtecken, morfem, uttal, prosodi, grammatiska strukturer med mera, vilket måste beaktas i bedömningen av om en förskollärare eller lärare har relevanta kunskaper för att undervisa på svenska.

Av föreslagen bilaga till Skolverkets föreskrifter om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning framgår att förskollärare eller lärare med utländsk utbildning, utöver kunskap om läs- och skrivinlärning, ska visa kunskap om barns kommunikation och språkutveckling för att utbildningen inte ska anses *avvika i väsentlig mån* från en nationell behörighetsgivande utbildning. Kravet på kunskap om barns kommunikation och språkutveckling ställs i examensordning och har en tydlig koppling till läs- och skrivinlärning. Detta följer av forskning och studier avseende barns kommunikation och språkutveckling. Ökad och mer ämnesövergripande forskning har vidgat förståelsen av läsningens nära relation till språkutveckling. Barn behöver en vuxen som återkopplar och värdesätter skriftspråkande. Det behövs kommunikation i den vardagliga kontexten och det räcker inte att kommunikationen endast sker från den vuxne till barnet då det krävs att båda är delaktiga på lika villkor.⁵⁸ Forskning visar att enbart skrivmaterial i aktiviteter som ska stimulera barns skrivlärande inte har någon direkt betydelse, medan kommunikation och språkliga dialoger visat sig ha betydelse för att stödja barns läs- och skrivlärande.⁵⁹ Kunskap om barns kommunikation och språkutveckling har således betydelse för att barn och elever ska kunna tillgodogöra sig läs- och skrivinlärning i senare skede. Skolverket bedömer det därför vara nödvändigt att detta framgår av kraven i bilagan.

Kraven på kunskap om läs- och skrivinlärning och om barns kommunikation och språkutveckling är olika högt ställda för förskollärare, lärare i förskoleklassen och årskurs 1-3 i grundskolan respektive lärare med inriktning mot arbete i fritidshemmet. Föreslagen nivån på kunskapskraven i bilagan är densamma som för respektive lärarkategori i examensordningen. Nedan följer en närmare redogörelse för behovet av kunskap om läs- och skrivinlärning och om kommunikation och språkutveckling för respektive lärarkategori.

Förskolan

Vad gäller behovet av kunskap om läs- och skrivinlärning och om barns kommunikation och språkutveckling i förskolan framgår följande av studier och forskning. I utredningen som ligger till grund för den gällande lärarutbildning konstateras att forskning har kunnat påvisa ett starkt samband mellan fonologisk medvetenhet och senare framgång i läsinlärning. Barn som visar tidiga tecken på fonologisk medvetenhet får med andra ord lättare att lära sig läsa och knäcka den alfabetiska koden. Det förefaller möjligt att med pedagogiska insatser träna upp den fonologiska förmågan redan innan läsundervisningen kommer i gång. Genom ett program som omfattar dagliga lekar och övningar med språket i förskolan

⁵⁵ Taube, K., Fredriksson, U. & Olofsson, Å. (2015). Kunskapsöversikt om läs- och skrivundervisning för yngre elever. Delrapport från SKOLFORSK-projektet. Sid. 17.

⁵⁶ Statens beredning för medicinsk utvärdering (2014). Dyslexi hos barn och ungdomar. Tester och insatser. En systematisk litteraturoversikt. SBU-rapport nr 225.

⁵⁷ Taube m fl, 2015, sid 34 och 46.

⁵⁸ Roos, C. (2007). Skriftspråka och läslära. I B. Kullberg & E. Åkesson (Red.), *Emergent literacy. Femton svenska forskares tankar om barns skriftspråkslärande 2006*. (s. 75–86). Göteborg: Göteborgs universitet. Institutionen för pedagogik och didaktik nr 1.

⁵⁹ Smidt, W. K., Lehl, S., Anders, Y., Pohlmann-Rother, S., & Kluczniok, K. (2012). Emergent literacy activities in the final preschool years in the German federal states of Bavaria and Hesse. *Early Years: An International Research Journal*, 32 (3), 301–312.

kunde man visa att det går att öva upp den fonologiska förmågan, och att detta hade positiv effekt på ordavkodning, läsförståelse och stavning senare i skolan. Forskningen om sambandet mellan fonologisk medvetenhet och den senare skriftspråksinläringen har gett förskolan ett ansvar, en direkt projektion mot skolan och ett verktyg för det förskolepedagogiska arbetet.⁶⁰

Skolinspektionen har under åren 2015–2017 haft i uppdrag från regeringen att granska förskolans kvalitet och måluppfyllelse. I Skolinspektionens granskning av förskolan från 2017 anges bland annat att en faktor för att kunna bedriva ett pedagogiskt arbete av god kvalitet är att förskolepersonalen tar tillvara alla möjligheter till språklig och kommunikativ interaktion som ett medvetet verktyg i möjliga undervisningssituationer. Om det inte görs missas tillfällen som kunde ge möjlighet att expandera barnens lärande.⁶¹

Genom en kunskapsöversyn av undervisning i förskolan lyfts ett antal aspekter som behöver utvecklas för att undervisning i förskolan ska kunna genomföras med hög kvalitet. En sådan aspekt är att undervisning i förskolan förutsätter att förskolläraren tar ansvar för den. Hög kvalitet i undervisning kräver även att förskollärare har gedigna ämneskunskaper, didaktiska kunskaper och kunskap om olika undervisningsmetoder samt kan använda stöttningstrategier och delta i kontinuerlig kompetensutveckling.⁶²

I en artikel från 2019 beskriver Maria Magnusson och Ingrid Pramling Samuelsson resultat från en delstudie i ett större forskningsprojekt om så kallad lekbaserad undervisning.⁶³ Studien handlar om en affärslek mellan en förskollärare och några femåringar. Undervisningen, med leken som utgångspunkt, drivs av ett engagemang både från barnen och förskolläraren som tillmötesgår barnens frågor. Av artikeln framgår att förskolläraren har stor betydelse för barnens engagemang, initiativförmåga och delaktighet. Studien pekar på vikten av förskollärarens ämneskunskaper (läs- och skriv) och förmåga att stimulera barns lek.

Mot bakgrund av nämnd forskning och utvärderingar av förskolan bedömer Skolverket att det är nödvändigt för undervisningens kvalitet att förskolläraren har kunskaper om grundläggande läs- och skrivinläring och fördjupad kunskap om barns kommunikation och språkutveckling. Det bedöms även vara nödvändigt att förskolläraren kan tillämpa kunskaperna på svenska. Utan sådana kunskaper finns risk att undervisningen inte kan garantera barn i förskoleålder en högkvalitativ utbildning.

Av skollagen och av läroplanen för förskolan följer att den legitimerade förskolläraren ska ansvara för undervisning i förskolan.⁶⁴ Med beaktande av en förskollärares ansvar och ovan angivna risker bedömer Skolverket det som proportionerligt att en förskollärare ska visa ovan angivna kunskaper. Huvudmannens ansvar för förskollärarens kompetensutveckling enligt 2 kap. 34 § skollagen, bedöms inte kunna kompensera för att en förskollärare saknar sådana kunskaper.

⁶⁰ SOU 2008:109, En hållbar lärarutbildning, s. 235.

⁶¹ Delrapport II. Förskolans kvalitet och måluppfyllelse, publicerades i februari 2017.

⁶² Undervisning i förskolan - En kunskapsöversikt (Red.) Sonja Sheridan och Pia Williams.

⁶³ Magnusson, Maria & Pramling Samuelsson, Ingrid (2019). Att tillägna sig skriftspråkliga verktyg genom att leka affär. Forskning om undervisning och lärande. Tema – Lek-responsiv undervisning i förskolan. 1: 7, 23-43.

⁶⁴ 2 kap. 13 § skollagen samt Skolverket. (2016). Läroplan för förskolan, Lpfö 98. Reviderad 2016 (3 rev uppl.). Stockholm: Skolverket.

Vad gäller behovet av att läraren har kunskap om grundläggande läs- och skrivinlärning och om barns kommunikation och språkutveckling i förskoleklassen, grundskolans årskurs 1–3 och fritidshemmet framgår följande av studier och forskning.

Forskning visar att barn som saknar fungerande avkodningsförmåga under första skolåren riskerar att få permanenta problem med detta. Under första skolåren måste därför alla insatser relateras till att utveckla elevers förmåga att automatisera avkodningen. Misslyckas detta är risken stor att det får livsvariga konsekvenser för eleverna.⁶⁵ I utredningen som ligger till grund för gällande behörighetsgivande examina konstateras att lärare har ett stort ansvar vid valet av ord som ska läsas och skrivas och att läraren behöver ha kunskap om effektiva vägar i den första läs- och skrivundervisningen.⁶⁶ Läraren har enligt samma utredning under de första skolåren således en nyckelroll när det gäller att se till att barn får en god läs- och skrivutveckling.

I avhandlingen ”Skicklig läs- och skrivundervisning i åk 1–3” har författaren redogjort för tidigare forskning om lärarens läs- och skrivundervisning, vilket utgör grunden för skicklig läs- och skrivundervisning. Av denna sammanställning framgår bland annat att lärarens kunskaper om undervisning i läsflyt var avgörande för elevers läsförmåga. Generellt sett visar resultat att lärare som har kunskap om undervisning i läsflyt också har elever som läser snabbare och mer noggrant i årskurs två jämfört med elever till lärare som har mindre av sådana kunskaper. Av samma forskningssammanställning framgår att den elevgrupp som, vad det gäller undervisning i läsning och skrivning, undervisades systematiskt och strukturerat, läste snabbare och säkrare än de elevgrupper som inte hade fått denna metodiska undervisning. Utan tillräckliga kunskaper om ämnet kan det vara svårt att undervisa de elever som behöver systematisk och explicit instruktion för att förstå den alfabetiska koden och utveckla läsförmågan.⁶⁷

På Skolverkets uppdrag har en fördjupningsstudie över läsförståelsen bland tio-åringar i Sverige gjorts. Fördjupningsstudien bygger på data från PIRLS⁶⁸ 2006. Enligt rapporten har läs- och skrivinlärning traditionellt förlagts till de tidiga skolåren och ämnet svenska. Fokus för undervisningen har varit att lära barnen hur de ska knäcka skriftkoden. Ett sådant smalt sätt att se på läs- och skrivinlärning är inte längre relevant. Varje ny typ av text och textskrivande en elev möter ställer krav på nya förmågor, varje nytt ämnesområde likaså. Det räcker inte att knäcka skriftkoden för att på ett produktivt och reflekterande sätt kunna läsa eller skriva olika typer av texter på papper eller digitalt. Det är inte bara i ämnet svenska och i de tidiga skolåren som ansvaret för läs- och skrivinlärning ligger. Ansvaret vilar på lärare i både förskola, skola och i skolans samtliga ämnen. Därför är det viktigt att alla lärare har kunskap om vad det innebär att läsa, att utveckla ett läsande och hur man i sin undervisning stödjer elevers möte med skolans textvärldar.⁶⁹

Av utredningen⁷⁰ som ligger till grund för den gällande lärarutbildning framgår att lärare i fritidshemmet tillsammans med övriga grundlärare ska bidra och samverka för att lägga den viktiga grunden för barns och elevers fortsatta utveckling och lärande. I samma utredning anges att lärare med inriktning på fritiden varje dag arbetar med barns språk-, läs- och

⁶⁵ Att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter, en forskningsöversikt på uppdrag av Skolverket (docent Mats Myrberg) (2001) s. 60 f.

⁶⁶ SOU 2008:109 – En hållbar lärarutbildning, s. 249.

⁶⁷ Tarja Alatalo. Skicklig läs- och skrivundervisning i åk 1-3 om lärares möjligheter och hinder, s 29 ff.

⁶⁸ PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) är en internationell studie som undersöker elevers läsförmåga i årskurs 4.

⁶⁹ Liberg, C. (2010b). *Texters, textuppgifters och undervisningens betydelse för elevers läsförståelse. Fördjupad analys av PIRLS 2006*. Skolverket.

⁷⁰ SOU 2008:109 s 327 f.

skrivutveckling inom fritidshemmet. I utredningen⁷¹ ”Fritidshemmet i dag och vägen dit” har utredaren låtit kommuner i en enkätundersökning besvara frågan om de under de senaste två åren har fattat beslut om erbjudande av plats i fritidshemmet på grund av särskilda skäl. De 183 kommuner som har beviljat plats i fritidshemmet på grund av särskilda skäl har fått ge exempel på skäl till att de beslutade om det. Av dessa anger fyra av tio kommuner språkutveckling som ett exempel på skäl till att plats på fritidshemmet beviljas.

Mot bakgrund av nämnda utredningar, forskning och utvärderingar av läs- och skrivundervisning i grundskolans tidigare åldrar bedömer Skolverket att det är nödvändigt för undervisningens kvalitet att lärare i förskoleklassen samt grundskolans årskurs 1–3 har fördjupad kunskap om grundläggande läs- och skrivinlärning och om barns kommunikation och språkutveckling samt att läraren kan tillämpa kunskaperna på svenska. Av samma skäl bedömer Skolverket att det är nödvändigt att lärare i fritidshemmet har kännedom om grundläggande läs- och skrivinlärning och kunskap om barns kommunikation och språkutveckling samt kan tillämpa dessa kunskaper på svenska. Utan sådana kunskaper och färdigheter finns risk att undervisningen inte kan garantera elever i grundskolans årskurs 1–3 och i fritidshemmet en högkvalitativ utbildning.

Av 2 kap. 13 § skollagen följer att en legitimerad förskollärare och lärare ska ansvara för undervisning. Med beaktande av detta ansvar och ovan angivna risker bedömer Skolverket det som proportionerligt att läraren, för att motsvara en svenska behörighetsgivande examen avsedd för undervisning i förskoleklassen och grundskolans årskurs 1–3 eller fritidshemmet, ska visa ovan angivna kunskaper.

Eftersom elevens förmåga att läsa och skriva är central för elevens möjlighet att tillgodogöra sig undervisning i samtliga ämnen bedömer Skolverket att huvudmannens ansvar för lärares och förskollärares kompetensutveckling enligt 2 kap. 34 § skollagen, inte kan kompensera för att en lärare saknar grundläggande kunskaper och färdigheter i läs- och skrivinlärning.

7.3.3.5 Kunskap om matematikinlärning i förskolan, förskoleklassen och grundskolans årskurs 1-3

Skolverket föreslår att förskollärare ska ha kunskap om grundläggande matematikinlärning och att lärare i förskoleklassen och årskurs 1-3 i grundskolan ska ha fördjupad kunskap om matematikinlärning. Kunskapsnivåerna är desamma som anges i examensordningen. Förslaget innebär alltså att gällande krav på ämneskunskaper i matematik i grundskolans årskurs 1-6 ersätts med kunskapskrav om fördjupad kunskap om matematikinlärning.

Vad gäller behovet av kunskap i grundläggande matematikinlärning för angivna lärarkategorier framgår följande i forskning och studier.

Av Skolverkets rapport, Skolgången för elever med slutbetyg F (rapport 2024:9), framgår att var sjätte niondeklassare år 2024 lämnade grundskolan utan behörighet till gymnasieskolans nationella program. Att tusentals elever varje år underkänns i den obligatoriska skolan är både samhällsekonomiskt ineffektivt och ett stort problem för den enskilde eleven.⁷² Av Skolverkets rapport framgår vidare att av de elever som slutade årskurs 9 våren 2024 fick var nionde elev betyg F i matematik. Denna elevgrupp har haft svårt att uppfylla betygsriterierna i matematik även tidigare under skolgången. Hälften hade betyget F i matematik i årskurs 6 och bara en fjärdedel klarade alla nationella delprov i ämnet i årskurs 3. Det visar

⁷¹ SOU 2020:35 s. 89 f.

⁷² Se t.ex. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2020). Bygga, bedöma och betygsätta SOU 2020:43. Remissyttrande

att många elever som inte når godkänt betyg i matematik har haft svårigheter redan tidigt i skolgången.

Grundläggande matematiska idéer, som symmetri, samband, mönster, struktur, förändring, osäkerhet och ordning, har en räckvidd långt bortom matematikens mer kvantitativa metoder och knyter samman ämnet med musik, konst och litteratur. Redan i förskolan kan barn få intuitiva föreställningar om dessa idéer.⁷³ Förskolans roll för barnens utveckling och lärande inom matematik, har blivit mer framträdande i samband med att läroplanen för förskolan reviderades 2012.⁷⁴ Den nuvarande läroplanen har – jämfört med den föregående – fler mål som syftar till att redan i tidig barndom ge barnen en grundläggande förståelse för matematik.

Av gällande läroplan (Lgr22) för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet framgår att undervisningen i förskoleklassen ska ta tillvara elevernas nyfikenhet och ge dem möjlighet att utveckla sitt intresse för matematik och förståelse för hur matematik kan användas i olika situationer. Eleverna ska därför utmanas och stimuleras att använda matematiska begrepp och resonemang för att kommunicera och lösa problem på olika sätt med olika uttrycksformer samt för att utforska och beskriva sin omvärld.

Forskning har visat att matematikkunskaperna som barn erövrar före den obligatoriska skolstarten har mycket stor betydelse för akademiska framgångar senare i skolan.⁷⁵ När barn kommer till skolan är de påfallande olika i fråga om hur långt de har kommit i sin utveckling när det gäller talbegreppet. En del kan utan vidare räkna till hundra eller mer, de känner igen alla siffrorna och kan utföra enkla additioner och subtraktioner. Andra har långt kvar till denna nivå. De har ingen klar taluppfattning och kan inte många siffror. En orsak till denna stora variation i utveckling kan vara att en del barn har en dyskalkylisk läggning. Men det kan också vara bristfällig stimulans under förskoleåldern. Duncan m.fl. (2007) har visat att förskolebarns matematiska kunnande har starkt samband med senare färdigheter i skolan. Man kan rentav med viss säkerhet förutsäga hur det ska gå i matematik på högstadiet och gymnasiet. Sambandet mellan tidiga kunskaper och senare förmåga är större när det gäller matematik än när det gäller läsning.⁷⁶

Mot bakgrund av vad som framgår om elevers studieresultat i matematik och den refererade forskningen bedömer Skolverket att förskollärare och lärare behöver kunna omvandla sin egen matematiska kunskap till den sorts undervisning som han eller hon ska bedriva i förskolan och förskoleklassen, anpassad till respektive barns nivå. Det handlar om att på ett lekfullt och lustfyllt sätt få barnen att upptäcka matematiken. Yngre barn har ännu inte lärt sig tänka abstrakt, men de lär sig gradvis att göra det bland annat genom att se matematiken i vardagen.

Skolverket bedömer därför att det är nödvändigt för undervisningens kvalitet att förskollärare och lärare i förskoleklassen har kunskaper och grundläggande matematikinläring. Utan sådana kunskaper finns risk att undervisningen inte kan garantera barn i förskolan och förskoleklassen en högkvalitativ utbildning.

Av examensordningen och 2 kap. 2 § behörighetsförordningen framgår att en grundlärarexamen med inriktning mot arbete i förskoleklassen och grundskolans årskurs 1-3 förbe-

⁷³ SOU 2004:17 Att lyfta matematiken – intresse, lärande och kompetens, s 107.

⁷⁴ Skolverket. (2016). Läroplan för förskolan, Lpfö 98. Reviderad 2016 (3 rev uppl.). Stockholm: Skolverket.

⁷⁵ Krajewski, K., & Schneider, W. (2009). Early development of quantity to number-word linkage as a precursor of mathematical school achievement and mathematical difficulties: Findings from a four-year longitudinal study. *Learning and Instruction*, 19(6), 513–526.

⁷⁶ Lundberg, I., & Sterner, G. (2009). Dyskalkyli-finns det?: aktuell forskning om svårigheter att förstå och använda tal. Nationellt centrum för matematikutbildning, Göteborgs universitet, s 14-15.

reder för undervisning ibland annat förskoleklassen. Av skollagen och av läroplanen för förskolan följer att den legitimerade förskolläraren och läraren ska ansvara för undervisning i förskolan och förskoleklassen.⁷⁷ Med beaktande av detta ansvar och ovan angivna risker bedömer Skolverket det som proportionerligt att den sökande för förskolan ska visa kunskap om grundläggande matematikinläring och för grundskolans årskurs 1-3 fördjupad kunskap om matematikinläring. Huvudmannens ansvar för förskollärarens och lärarens kompetensutveckling enligt 2 kap. 34 § skollagen, bedöms inte kunna kompensera för att en förskollärare saknar sådana kunskaper.

7.3.3.6 Kunskaperna och färdigheterna ska förbereda för självständigt utövande av yrket utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet

Skolverket förslår att lärare och förskollärare ska ha kunskaper och färdigheter som förbereder för självständigt utövande av yrket utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

De kunskaper och färdigheter som krävs för att arbeta som lärare eller förskollärare ska förbereda för självständigt utövande av lärar- eller förskolläraryrket utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Enligt skollagen ska utbildning i svensk skola vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.⁷⁸ Både utbildningens innehåll och den pedagogik som används omfattas av bestämmelsen. Bestämmelsen tydliggör även lärarens ansvar att bedriva undervisning som vilar på vetenskaplig grund.⁷⁹

I Skolinspektionens rapport, Vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet - förutsättningar och arbetsformer i grundskolan, ger Skolinspektionen följande problembild avseende förutsättningarna för att arbeta utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Forskning leder sällan till kunskap som kan appliceras direkt i klassrummet. Det handlar snarare om att professionen måste göra avvägningar och ta ställning till vad resultatet från olika källor betyder för det egna arbetet. Det är också viktigt att den forskning och beprövad erfarenhet som värderas av lärarna i skolan möter identifierade behov i utbildningen. De metoder som används i utbildningen ska vara vetenskapligt grundade. Sammantaget riskerar en utbildning som inte vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet leda till att utbildningen inte är uppdaterad och att metoder som används inte är effektiva eller inte möter skolans behov av utveckling. I förlängningen finns risk för att alla elever inte ges möjlighet att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar.⁸⁰

I Skolverkets rapport, Forskning för klassrummet – Vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet i praktiken, konstateras att en skicklig lärare är en ledare för det lärande som pågår och att läraren behöver använda sig av en bred och varierad repertoar av undervisningsmetoder. Enligt forskningssammanställningen i rapporten är det centralt att en lärare har uppsikt över och ansvarar för läroprocesserna samt synliggör dem både för sig själv och för eleverna. Det är vidare av central betydelse att läraren väljer metoder både utifrån vad eleverna ska lära sig, utifrån elevernas individuella behov och utifrån den aktuella situationen. Att en lärare har bred undervisningsrepertoar är en förutsättning för en god undervisning för alla elever.⁸¹

⁷⁷ 2 kap. 13 § skollagen samt Läroplan för förskolan, Lpfö 18.

⁷⁸ 1 kap. 5 § skollagen.

⁷⁹ Prop. 2009/10:165 s. 224.

⁸⁰ Vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet - förutsättningar och arbetsformer i grundskolan (diarienummer: 400-2017:10221), s. 8-10.

⁸¹ Skolverket (2013) Forskning för klassrummet – Vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet i praktiken, s. 19–20.

Mot bakgrund av att en lärare eller förskollärare behöver ha en bred repertoar av pedagogiska verktyg och hålla sig uppdaterad på olika metoder för att utveckla undervisningen, bedömer Skolverket att det är nödvändigt för undervisningskvalitet att den sökande har kunskaper och färdigheter som förbereder för undervisning utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Utan sådana kunskaper och färdigheter finns risk att undervisningen inte garantera att barn och elever ges en högkvalitativ utbildning.

Av 2 kap. 13 § skollagen följer att en legitimerad förskollärare och lärare ska ansvara för undervisning. Med beaktande av detta ansvar och ovan angivna risker bedömer Skolverket det som proportionerligt att den sökandes kunskaper och färdigheter som krävs för att arbeta som lärare eller förskollärare ska förbereda för självständigt utövande av lärar- eller förskolläraryrket utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Eftersom ett vetenskapligt förhållningssätt är en förutsättning för att kunna tillgodogöra sig kompetensutveckling bedömer Skolverket att huvudmannens ansvar för lärare och förskollärares kompetensutveckling enligt 2 kap. 34 § skollagen, inte kan kompensera för att en lärare eller förskollärare saknar en förmåga att undervisa utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.